



Aportaciones Metodológicas en la Construcción de  
los Derechos de Ciudadanía:  
La Participación Ciudadana en la Elaboración de las  
Políticas Públicas

Tesis Doctoral

Programa de Doctorado en Ciencias Jurídicas y Políticas

Línea: Derechos Humanos y Desarrollo

Universidad Pablo de Olavide

Autora: Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Noviembre de 2017



## **RESUMEN**

La participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas es el tema que ha guiado la elaboración de esta tesis. La misma parte del análisis de cómo la capacidad de incidencia por parte de la ciudadanía en los procesos decisionales viene determinada por el desarrollo globalizador. Desde este marco, la democracia participativa representa un modelo de profundización democrática en la medida en que puede articular mecanismos que involucren a la ciudadanía y favorecer la toma de decisiones de forma cotidiana y directa. En la misma se analiza el derecho a la participación como un derecho humano fundamental y el papel que en la conquista de tal derecho han jugado los movimientos sociales. Se abordan los Presupuestos Participativos como ejemplos concretos de elaboración de las políticas públicas desarrollados a nivel local. De éstos destacamos los aspectos que los definen como prácticas de profundización democrática y se destaca el diseño metodológico de los mismos como elemento esencial que éstos deben incorporar.

Para corroborar la hipótesis que se plantea en el trabajo, esto es, la elaboración participada de las políticas públicas requiere de una metodología que promueva la implicación de la ciudadanía y de un diseño institucional que propicie los procesos decisionales, se toma como estudio de caso la elaboración del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, cuyo estudio hemos abordado desde el análisis cualitativo de los documentos generados en su desarrollo. Se han estudiado como antecedentes empíricos del mismo, las experiencias de Presupuestos Participativos desarrolladas en la ciudad de Sevilla y de la provincia de Málaga.

Palabras clave: Participación Ciudadana, Políticas Públicas, Presupuestos Participativos, Metodologías Participativas



## AGRADECIMIENTOS

Este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de las personas que me habéis acompañado en el desarrollo de las prácticas y experiencias que han propiciado su elaboración, que me habéis involucrado en la necesidad del debate crítico, serio y riguroso y que me habéis aportado los elementos tan necesarios hoy para reflexionar y actuar, para hacer posible otro mundo, más justo y más igualitario. Más libre.

Quiero agradecer en primer lugar a mis hermanos y hermanas, por el tiempo compartido, en el que forjamos la capacidad analítica y reflexiva, con quienes nunca han sobrado los debates ideológicos y políticos, cimentados por la memoria histórica de un pasado del que hemos heredado la necesidad de construirnos como personas rebeldes y críticas. A Tino, Gloria, Tomás y Milagrosa. Siempre habéis estado ahí.

Quiero agradecer las lecciones aprendidas en el Máster de la Universidad Complutense de Madrid, sin las cuales nunca podría haberme desarrollado en el campo de la Investigación Participativa.

A las personas que habéis sido capaces de promover procesos de participación real desde las instituciones. Valientes y trabajadoras, críticas y constructivas. A Paula y a Javier, por las horas de debate y de construcción, diseño y planificación, también de aliento y apoyo vital, mis amigos. A Soledad y a Rosa. A Toni, a Andrés y a Pita, a Pepa y a Miguel, a Patricia y a Lola, a Juan Antonio y a Manolo, ... Todas vosotras, necesarias.

A mis compañeros y compañeras, quienes habéis estado en primera línea, en el día a día, debatiendo, discutiendo, trabajando en el autorreglamento o en la organización de una asamblea, preparando talleres y organizando jornadas, redactando memorias, ... A Auxi, María, Maru, Irma, Joaquín y Gustavo, a Javi, José Antonio, Manoli, Mónica y Juan. A Luisa. Compañeras de fatiga.

A los compañeros y compañeras que con tanto empeño y confianza os involucrasteis y enredasteis en los procesos infantiles. Jorge, Rocío, Mercedes, Pablo. A Lola: gracias por el ánimo constante y desinteresado.

A los compañeros del Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui, que habéis mirado la calidad democrática de los procesos. Y a los compañeros del Máster en Derechos Humanos, Interculturalidad y Desarrollo, sin el cual no hubiera sido posible el enfoque crítico, ni la reflexión sobre el Derecho a la Ciudad. A Saba, a Javi, a Jesús, y a Lucía, mi Directora y Tutora, por su calurosa acogida y a mi Director, compañero y especialmente, mi amigo, Vicente.

A las personas que habéis hecho el seguimiento y aportado los elementos de análisis necesarios desde el exterior: Yves, Giovanni, Daniel. La mirada internacional.

Al técnico que más ha creído en esto, Javier. Y a quien me acompañó una buena parte del camino, Joaquín.

Por último, a todas las personas que siempre habéis estado, en Sevilla, en Archidona, en Casabermeja, en Humilladero, en Alameda..., en cada uno de los pueblos de la provincia de Málaga y de Andalucía, que habéis creído en la Democracia Participativa y que desinteresadamente os habéis involucrado en esta propuesta. Sin vuestra implicación nunca podremos conseguir ese otro mundo. Sois los protagonistas, los Grupos Motores.

A mi maestro, Joaquín Herrera. Por tu confianza.

Y a mi madre, Francisca Barbarrusa. Porque siempre creíste en mí.

A vuestra memoria.

Sevilla, a 27 de noviembre de 2017







## Contenido

INTRODUCCIÓN GENERAL .....	1
1. Presentación.....	5
2. Objeto, objetivos e hipótesis de investigación .....	13
3. Estrategia de investigación .....	16
4. Estructura de la tesis .....	19
PARTE I: MARCO TEÓRICO Y CONTEXTO DE ESTUDIO: PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
Capítulo 1. Democracia, ciudadanía y desarrollo en procesos globales.....	25
1.1. La globalización como contexto y sus efectos políticos y sociales .....	26
1.2. Desarrollo desde el Enfoque de Derechos .....	33
1.3. Debates sobre la democracia en los siglos XX y XXI.....	37
1.3.1. Teorías de la Democracia Elitista: La Democracia de los Modernos.....	38
1.3.2. Teorías de la Democracia Republicana: La Democracia de los Antiguos.....	40
1.3.3. Más allá del debate Liberal–Republicano: la Democracia Participativa.....	44
1.4. El debate en torno a la ciudadanía .....	51
1.4.1. La teoría crítica de los Derechos Humanos.....	51
1.4.2. El concepto de ciudadanía.....	54
1.4.3. La participación ciudadana como derecho .....	58
1.5. El papel de los movimientos sociales .....	62
1.5.1. Principales enfoques para el análisis de los movimientos sociales .....	65

1.5.2. El concepto de movimiento social .....	68
Capítulo 2. Políticas públicas y participación ciudadana .....	77
2.1. ¿Qué son las políticas públicas? .....	78
2.2. Modelos y enfoques para el análisis de las políticas públicas .....	84
2.3. Actores, objetivos, recursos, estrategias e interacción.....	88
2.4. El papel de los técnicos en la elaboración de las políticas públicas .....	92
2.5. Fórmulas institucionales de participación ciudadana en el Estado Español .....	97
2.5.1. Los Reglamentos de Participación Ciudadana .....	101
2.5.2. Fórmulas de participación en el ámbito local.....	105
2.5.3. Requisitos y niveles para abordar los modelos de participación.....	107
Capítulo 3. Presupuestos Participativos: Elaboración participada de las políticas públicas locales .....	111
3.1. ¿En busca de un modelo?.....	112
3.1.1. Principios, condiciones previas, requisitos y objetivos perseguidos.....	119
3.2. Aplicación de las metodologías participativas en la elaboración de las políticas públicas .....	127
3.2.1. Problemas epistemológicos de las Ciencias Sociales.....	129
3.2.2. Metodología de las Ciencias Sociales .....	132
3.3. La propuesta metodológica .....	140
3.3.1. Las fases de la Investigación Participativa.....	140
3.3.2. Aplicación metodológica a los procesos de presupuestos participativos....	149
PARTE II: ANTECEDENTES EMPÍRICOS: PROPUESTAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ANDALUCÍA .....	157

Capítulo 4. Propuestas de Democracia Participativa en Andalucía.....	159
4.1. Los Presupuestos Participativos en la ciudad de Sevilla .....	161
4.1.1. Condiciones previas: la voluntad política, el papel de los técnicos municipales y la presencia de organizaciones sociales .....	162
4.1.2. El diseño metodológico: Principios básicos, división territorial y ciclo del proceso .....	172
4.1.3. La formación y la investigación al servicio del proceso .....	202
4.1.4. El trabajo con las redes articuladas de la ciudad.....	211
4.2. La experiencia provincial de la Diputación Provincial de Málaga.....	227
4.2.1. La propuesta política. Objetivos perseguidos y condiciones previas.....	227
4.2.2. El diseño metodológico.....	230
4.2.3. La dimensión comunicativa. ....	234
4.2.4. La formación al servicio del proceso. ....	239
4.2.5.     Análisis de las prácticas locales desde la aplicación de los principios básicos	242
4.3. Confluencias de los modelos .....	251
4.3.1. Condiciones previas y metodología aplicada en los procesos.....	251
4.3.2. La Red de Ciudades por la Democracia Participativa.....	253
PARTE III: ESTUDIO DE CASO. LA ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE ANDALUCÍA .....	261
Capítulo 5. La Elaboración del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía.....	263
5.1. Metodología de investigación.....	263

5.2. Resultados.....	270
5.2.1. La propuesta de elaboración participada del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana.....	271
5.2.2. Sobre la metodología aplicada .....	283
5.2.3. Sobre los contenidos.....	294
5.2.4. Análisis de los actores y relaciones.....	303
5.2.5. ¿Qué factores han incidido en el resultado final? Elementos para la reflexión sobre la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas desde el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía. ....	310
PARTE IV: VALORACIÓN DEL TRABAJO Y NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN .....	313
1. Valoración del trabajo.....	315
2. Nuevas líneas de investigación e intervención .....	351
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	355

## **Índice de Gráficos, Cuadros, Tablas e Imágenes**

Gráfico 1. Planteamiento general de la Tesis .....	10
Cuadro 1. Objetivos e hipótesis de investigación.....	13
Cuadro 2. Desarrollo metodológico de la Tesis .....	17
Cuadro 3. Proceso metodológico.....	18
Gráfico 2. Características del proceso globalizador .....	30
Gráfico 3. Efectos del proceso globalizador.....	30
Gráfico 4. Modelos de democracia según Habermas (1998).....	42

Gráfico 5. Modelos de democracia según Lagrutta (2004) .....	43
Cuadro 4. Modelos de Democracia Participativa .....	49
Gráfico 6. Superación del debate Liberal - Republicano .....	50
Gráfico 7. Principales Enfoques para el estudio de los Movimientos Sociales.....	67
Cuadro 5. Movimientos Sociales: Definiciones .....	69
Cuadro 6. Elementos que definen a los Movimientos Sociales (Rashke, Riechmann, Della Porta y Diani).....	73
Gráfico 8. Incidencia desde las prácticas locales en el desarrollo global.....	74
Gráfico 9. Elementos que debe contemplar la definición de Política Pública.....	79
Cuadro 7. Clasificación de Lowi según la capacidad de las políticas públicas en el reparto de poder .....	84
Gráfico 10. Objetivos de los actores que intervienen en los procesos decisiones de políticas públicas .....	90
Cuadro 8. Lógica de acción de los actores que intervienen en el proceso decisional de las políticas públicas.....	91
Tabla 1. Consultas populares celebradas entre 1995 y 2010 en el ámbito local .....	100
Imagen 1. El Mapa de las Consultas Populares.....	101
Cuadro 9. Principales aspectos que recogen los Reglamentos de Participación Ciudadana .....	105
Cuadro 10. Fórmulas de participación en los municipios españoles: tipología .....	106
Gráfico 11. Niveles de Participación.....	108
Gráfico 12. Tipología de Presupuestos Participativos en Europa. ....	122
Cuadro 11: Criterios para la puesta en marcha y desarrollo de los Presupuestos Participativos .....	126
Cuadro 12. Síntesis elementos comunes a tener en cuenta.....	127
Gráfico 13: Las fases metodológicas del proceso participativo .....	148

Gráfico 14: Aplicación metodológica a los procesos de Presupuestos Participativos .	156
Gráfico 15. Categorías referidas a las condiciones previas de los procesos.....	160
Gráfico 16. Categorías referidas al diseño metodológico a partir de los principios básicos que deben guiar los procesos .....	160
Gráfico 17. Elementos para hacer efectiva la voluntad política.....	167
Gráfico 18: El papel de los técnicos de la administración.....	170
Tabla 2. Distribución de la población por distritos municipales. Año 2003 .....	176
Imagen 2: Red de Centros Cívicos Sevilla 2004 .....	178
Imagen 3: Calendario General del Proceso. ....	179
Cuadro 13: Fase 1 de los Presupuestos Participativos de Sevilla.....	180
Cuadro 14. Jornadas Internacionales anuales de Presupuestos Participativos celebradas en Sevilla .....	181
Imagen 4. Logo de los Presupuestos Participativos de Sevilla.....	182
Cuadro 15: Fase 2 de los Presupuestos Participativos de Sevilla.....	189
Imagen 5: Tipo de Asambleas de los Presupuestos Participativos de Sevilla .....	201
Cuadro 16: Tejido social, redes y plataformas en los P. Participativos de Sevilla.....	225
Tabla 3. Municipios malagueños con Presupuestos Participativos, impulsados por la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga.....	228
Imágenes 6 y 7. Campañas de comunicación provocativa en la difusión inicial de Algarrobo y de Istán .....	236
Imagen 8. Campaña para la renovación del Grupo Motor de Casabermeja .....	236
Imagen 9. “Yo Participo, Tú Participas, Él Participa, Nosotras Paticipamos, Vosotros Participáis, Tod@s podemos” .....	237
Imagen 10: no sigas el cuento, crea tu realidad.....	238
Imagen 11. Boletín informativo de los Presupuestos Participativos de la Provincia de Málaga .....	239

Imagen 12. Seminario de formación provincial en Archidona.....	240
Imagen 13. Convocatoria formativa inicio de los procesos .....	241
Imágenes 14 y 15. Cartelería convocatoria Encuentros Provinciales de Grupos Motores .....	241
Imagen 16. Cartografía municipios con Presupuestos Participativos.....	243
Imagen 17. Autorreglamento de Villanueva de Algaidas.....	243
Imagen 18. Caja de herramientas y desarrollo metodológico de los procesos .....	249
Cuadro 17. Declaración de Málaga .....	257
Cuadro 18. Declaración de Antequera.....	258
Gráfico 19. Planteamiento del Estudio de Caso .....	265
Cuadro 19. Fases del proceso de recogida de aportaciones al borrador de la LPCA ...	285
Cuadro 20. Desarrollo de los encuentros de recogida de aportaciones. ....	286
Cuadro 21. Encuentros celebrados para la recogida de aportaciones al Borrador de la LPCA .....	287
Cuadro 21. Encuentros celebrados para la recogida de aportaciones al Borrador de la LPCA (Cont.) .....	288
Cuadro 21. Encuentros celebrados para la recogida de aportaciones al Borrador de la LPCA (Cont.) .....	289
Cuadro 22. Informes recibidos de Organizaciones de la Sociedad Civil de Andalucía	289
Tabla 4. Resumen Datos de participación .....	292
Cuadro 23. Categorías de análisis procesos de Presupuestos Participativos.....	333
Cuadro 24: Espacios según objetivos de cumplimiento de los principios básicos.....	337
Cuadro 25. Aportaciones de las experiencias analizadas a los objetivos planteados...	342
Cuadro 25. Aportaciones de las experiencias analizadas a los objetivos planteados (Cont.).....	343

Cuadro 25. Aportaciones de las experiencias analizadas a los objetivos planteados

(Cont.)..... 344



## **Acrónimos**

**15M** Movimiento 15 de Mayo

**AA VV** Asociaciones de Vecinos

**AEPSA** Acuerdo para el Empleo y la Protección Social Agrarios

**ADSP** Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública

**AL 21** Agenda Local 21

**AMPAS** Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos

**AUGC** Asociación Unificada de Guardias Civiles

**BM** Banco Mundial

**BOE** Boletín Oficial de la Junta de Andalucía

**BOP** Boletín Oficial de la Provincia

**CALRI** Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales

**CAONGD** Coordinadora Andaluza de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo

**CAVA** Confederación de Asociaciones de Vecinos de Andalucía

**CCOO–A** Comisiones Obreras de Andalucía

**CE** Constitución Española

**CEA** Confederación de Empresarios de Andalucía

**CEAR** Comité Español de Ayuda al Refugiado

**CEPES** Confederación Empresarial Española de la Economía Social

**CES** Centro de Estudios Sociales de Coimbra

**CGLU** Consejo de Gobiernos Locales Unidos

**CERMI** Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad

**CIMAS** Observatorio Red de Ciudadanía y Medio Ambiente Sustentable

**CODAPA** Confederación Andaluza de Asociaciones de Madres y Padres del Alumnado  
por la Educación Pública

**COMPOLÍTICAS** Grupo de Estudios en Comunicación Política y Cambio Social

**DDA** Grupo de Democracia Digital de Andalucía

**DFID** Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido

**DRP** Diagnóstico Rural Participativo

**EAPN–A** Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social de Andalucía

**EMASESA** Empresa del Agua de Sevilla

**EMVISESA** Empresa de la Vivienda de Sevilla

**FAMP** Federación Andaluza de Municipios y Provincias

**FAMSI** Fondo Andaluz de Municipios por la Solidaridad Internacional

**FEDOMU** Federación Dominicana de Municipios

**FMI** Fondo Monetario Internacional

**FSM** Foro Social Mundial

**GIESA** Grupo de Estudios de las Identidades Socioculturales en Andalucía

**GMU** Gerencia Municipal de Urbanismo

**GPPD** Gobiernos Participativos con Poder de Decisión

**IAP** Investigación Acción Participativa

**IEPALA** Instituto de Estudios para América Latina y África

**ILP** Iniciativa Legislativa Popular

**IMD** Instituto Municipal de Deportes

**INE** Instituto Nacional de Estadística

**LABORAFORO** Grupo de Educación de Adultos y de Niños, Niñas Chavales y Jóvenes

**LBRL** Ley de Bases de Régimen Local

**LPCA** Ley de Participación Ciudadana de Andalucía

**LGTB** Lesbianas Gays Transexuales y Bisexuales

**NIP** Núcleo de Intervención Participativa

**OCDE** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**OIDP** Observatorio Internacional por la Democracia Participativa

**OMC** Organización Mundial del Comercio

**OPPPDM** Oficina Provincial de los Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga

**OSDI** Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional

**PAE** Programas de Ajuste Estructural

**PE** Plan Estratégico

**PER** Plan de Empleo Rural

**PES** Plan Estratégico Situacional

**PFEA** Plan de Fomento del Empleo Agrario

**PGOU** Plan General de Ordenación Urbana

**PIB** Producto Interior Bruto

**PPS / PP** Presupuestos Participativos

**Red FAL** Red de Autoridades Locales

**RPC** Reglamento de Participación Ciudadana

**SAPAME** Salud para la Mente

**SES** Estudiantes por una Sociedad Democrática de EEUU

**STC** Sentencia del Tribunal Constitucional

**TC** Tribunal Constitucional

**TNI** Transnational Institute

**TUSSAM** Empresa de Transportes Urbanos de Sevilla

**UGT–A** Unión General de Trabajadores de Andalucía

**UNESCO** Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

**UNICEF** Organización de Naciones Unidas para la Infancia

**UNIFEM** Organización de Naciones Unidas para la Mujer

## **INTRODUCCIÓN GENERAL**

Aportaciones Metodológicas en la Construcción de los Derechos de Ciudadanía:  
La Participación Ciudadana en la Elaboración de las Políticas Públicas.

---

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Eso a pesar de que con el cambio de siglo ya existían, en teoría, unos 120 Estados formalmente democráticos en el mundo (de un total en torno a 190), la mayoría en el Sur Global (pero la totalidad de la OCDE), frente a los 16 a comienzos del siglo XX, en los países centrales.

Fernández Durán, 2010, p. 42

Aportaciones Metodológicas en la Construcción de los Derechos de Ciudadanía:  
La Participación Ciudadana en la Elaboración de las Políticas Públicas.

---

Virginia Gutiérrez Barbarrusa



## **1. Presentación**

¿Es posible desarrollar procesos institucionales que incorporen a la ciudadanía en los procesos de decisión política? Esta pregunta, que es el tema en el que se centra este trabajo, se hace desde la experiencia acumulada en diferentes prácticas de participación ciudadana que han partido de iniciativas institucionales. Por la temática abordada y el enfoque utilizado nos posicionamos con la visión crítica de los Derechos Humanos contemplada en la línea de investigación de “Derechos Humanos y Desarrollo” del Programa de Doctorado de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Pablo de Olavide y la Universidad Internacional de Andalucía, en el que se inscribe este trabajo como Tesis Doctoral.

A pesar de que el reclamo por parte de la ciudadanía de una mayor capacidad de incidencia y participación en los asuntos públicos no es un hecho nuevo, parece que esta exigencia es del mismo modo asumida por parte de los poderes públicos, convirtiéndose en uno de los elementos centrales a incorporar en los procesos de elaboración de sus políticas. Ésta se viene planteando en muchos casos como un requerimiento, bien para lograr un mínimo consenso, bien para lograr un mayor grado de legitimación en torno a las mismas. Pero ¿hasta qué punto la incorporación de la ciudadanía en dichos procesos se promueve para que ésta se dé de una forma efectiva? O, dicho de otro modo, ¿existe un interés real por parte de las instituciones por incorporar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones? Y desde la perspectiva ciudadana, ¿hasta qué punto esta está interesada en involucrarse en los asuntos públicos?

La preocupación por lograr la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos tiene una doble dimensión: por parte de los poderes públicos, se percibe la consideración del escaso interés y la falta de una cultura política participativa y

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

democrática instalada en la ciudadanía en general, unido a la falta de herramientas, técnicas y metodologías adecuadas para poder implementarla de una forma más o menos sistemática; por parte de la ciudadanía, más allá del individualismo imperante que incide en esa falta de cultura política, se percibe un cuestionamiento hacia los cauces de participación establecidos, pues no parecen satisfacer sus demandas. Podemos interpretar este fenómeno como las dos caras de la misma moneda: la falta de participación ciudadana, promovida por el escaso interés de una ciudadanía que percibe que sus necesidades reales no son atendidas adecuadamente por parte de los poderes públicos.

¿Cómo se articulan los procesos participativos promovidos desde la acción de gobierno, a nivel local y regional con una perspectiva más estructural sobre el desarrollo de la democracia moderna? Partimos de una reflexión más amplia sobre la situación actual de la democracia y de sus déficits en el contexto de desarrollo global, y de cómo este último, desde este nivel macro, determina la escasa capacidad de incidencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a nivel micro. En este sentido, destacamos las aportaciones de algunas prácticas locales que han venido incorporando canales de participación de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas, para constatar cómo la democracia participativa se puede nutrir en su contenido de los elementos derivados de esas experiencias concretas desarrolladas a nivel local o regional (Santos, 2003; Chávez, 2012a), propiciando un nuevo modelo de organización social y política.

¿Cómo se pueden promover procesos de participación ciudadana saliendo de ese círculo vicioso creado entre ciudadanía y poderes públicos y que acaban por alimentar el abandono de este tipo de prácticas? También queremos hacer hincapié en el desarrollo de este trabajo en las metodologías participativas aplicadas en los procesos de elaboración

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

de las políticas públicas, como forma de romper esa dinámica, tanto institucional como ciudadana, que conduce al alejamiento de ésta y al abandono de los procesos participativos de toma de decisiones. La “Investigación Participativa” (Rodríguez Villasante, 2002, 2004, 2006a; Red CIMAS, 2015) es un método mediante el cual podemos llegar a la elaboración y a la implementación de las políticas públicas de forma que, utilizando diversas técnicas provenientes de distintos métodos de investigación utilizados por diferentes áreas de las ciencias sociales, pueden ayudarnos a la articulación de intervenciones públicas de forma que incorpore de forma activa a los diferentes actores sociales presentes en el territorio.

Para responder a la pregunta que nos hacíamos sobre el interés institucional por incorporar a la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones para la elaboración de las políticas públicas a distintos niveles, tomaremos como referencia empírica algunas experiencias que han tenido lugar en el contexto andaluz desde inicios del siglo XXI, a través del desarrollo de procesos de Presupuestos Participativos en diversas localidades de esta Comunidad Autónoma, para abordar el diseño participado del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, que constituye el estudio de caso de este trabajo.

De esta forma, nos aproximamos a propuestas que parten de iniciativas políticas, pues tanto en el caso de los Presupuestos Participativos, como en el caso de la elaboración del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, más allá de que hayan sido producto de la demanda ciudadana, éstos han sido objeto de las políticas públicas propuestas a nivel institucional. Por tanto, en relación con dichas experiencias, partimos de la premisa de que existe una preocupación por parte de los poderes públicos de poner en marcha este tipo de prácticas, convirtiéndose de este modo la participación

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

ciudadana en uno de los ejes sobre los que pivotan las políticas de buen gobierno, que pueden contribuir, desde nuestro punto de vista, a la construcción de una ciudadanía más plena.

En este trabajo vamos a analizar un caso concreto, la elaboración participada del Borrador del Anteproyecto de Ley, que se sitúa, como se puede observar en el Gráfico 1, en un contexto determinado por una trayectoria previa en la elaboración de políticas públicas locales, como son los Presupuestos Participativos en varias localidades andaluzas y, en concreto, nos remitiremos al proceso desarrollado en la ciudad de Sevilla y en varios municipios de la provincia de Málaga, apoyados por la Diputación Provincial. Por otro lado, hemos de tener en cuenta el contexto en el que surge la propuesta política de elaboración del Borrador del Anteproyecto de Ley, un año después de que se articulara el movimiento 15M en el Estado Español. No se trata de un análisis comparativo entre diferentes casos, sino de identificar un “continuum” que nos sitúe en el proceso de elaboración del Borrador del anteproyecto de la Ley, no como resultado, sino como un paso más, en el desarrollo de políticas que incorporan a la ciudadanía en sus procesos decisionales.

Nos situamos en un periodo concreto de nuestra reciente historia política que se desarrolla entre 2003 y 2015, periodo en el que tienen lugar las prácticas que se contemplan en este trabajo:

- **En el año 2003**, teniendo como referentes otras experiencias de Democracia Participativa, entre las que podemos situar de forma destacada el *Orçamento Participativo* de Porto Alegre, surge la propuesta política de desarrollar el proceso de Presupuestos

Participativos en la ciudad de Sevilla<sup>1</sup>. En el año 2007, en un Encuentro Internacional sobre Presupuestos Participativos <sup>2</sup> celebrado en la ciudad de Málaga, se aprueba una primera Declaración (FAMSI, RED FAL, Diputación de Málaga, Red Estatal por los Presupuestos Participativos, s.f., p. 70) en la que se sientan los Principios Básicos que deben cumplir las experiencias de Presupuestos Participativos conforme a un modelo de Democracia Participativa, en el que las aportaciones de Sevilla suponen una clave importante en el desarrollo de futuros procesos en el contexto andaluz.

- **En julio de 2008**, se aprueba la Declaración de Antequera (FAMSI, RED FAL, Diputación de Málaga, Red Estatal por los Presupuestos Participativos, s. f., p. 57), asentando el modelo, y promoviendo su continuidad en un conjunto de localidades de la provincia de Málaga apoyadas por la Diputación Provincial.

En ambos casos, los procesos han estado diseñados a partir de la aplicación de una metodología participativa que ayudara a concretar los principios definidos en ambas Declaraciones.

- **Entre los años 2012 y 2015**, se desarrolla el proceso de elaboración del Borrador del Anteproyecto del Borrador de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, cuyo texto, como veremos en el análisis del mismo, incorpora un modelo y diversos mecanismos de participación ciudadana en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas autonómicas.

---

<sup>1</sup> El proceso de Sevilla se mantendrá hasta el año 2011. Tras las elecciones municipales celebradas en el mes de mayo de ese año, el nuevo Equipo de Gobierno suspende el proceso iniciado más de siete años antes, dejando de ejecutar el procedimiento de participación que se había establecido para elaborar el Presupuesto Municipal de forma participativa.

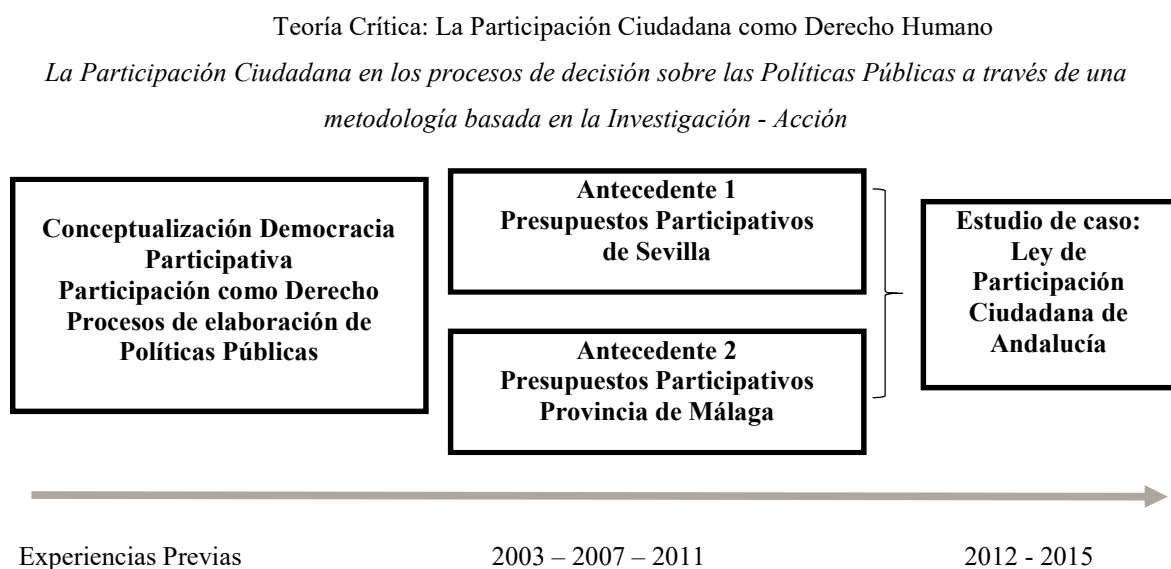
<sup>2</sup> El Encuentro de Málaga, celebrado en marzo de 2007, estuvo precedido y fue convocado en una reunión preparatoria celebrada por el CGLU (Consejo de Gobierno Locales Unidos) en el marco del Foro Social Mundial, celebrado en Nairobi (Kenia), en el mes de enero de ese año.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Del mismo modo, el proceso de elaboración se desarrolla promoviendo la participación ciudadana en las ocho provincias andaluzas a través de la aplicación de técnicas propias de la investigación participativa y salvaguardando los principios que habían sido planteados en los procesos anteriores.

En dichos procesos, la participación de esta investigadora como asesora metodológica se ha desarrollado diseñando y negociando el modelo y la metodología a seguir con los responsables políticos de los mismos, llevando a cabo las actividades programadas, organizando los encuentros internacionales celebrados o realizando las evaluaciones anuales. Desde esta trayectoria, se plantea el desarrollo de esta tesis sobre la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas.

#### Gráfico 1. Planteamiento general de la Tesis



Fuente: Elaboración propia

Existe abundante material en el que se analiza el proceso de presupuestos participativos desarrollados en Sevilla, provenientes de diversas tesis doctorales producidas en relación con los mismos. Entre estas, cabe destacar que, en el desarrollo del proceso de Presupuestos Participativos de Sevilla, desde la Delegación de

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla, entre los años 2003 y 2011, se firmaron diversos convenios de colaboración con distintos grupos universitarios de investigación que han dado lugar a la producción de los siguientes trabajos:

- Bajo la dirección de Joaquín Herrera Flores, la tesis doctoral “Derechos Humanos y prácticas ciudadanas: los presupuestos participativos en Sevilla 2005-2008” (2009) realizada por Vicente Barragán Robles, componente del Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui, de la Universidad Pablo de Olavide.

- Bajo la dirección de Isidoro Moreno Navarro, una tesis realizada por José María Manjavacas Ruiz titulada “Los Presupuestos Participativos en Sevilla: democracia participativa y estrategias partidistas” (2012), del grupo de Investigación GEISA SEJ149: Grupo para el Estudio de las Identidades Socioculturales en Andalucía de la Universidad de Sevilla.

- Bajo la dirección de Dolores Limón Domínguez, tres tesis realizadas por los miembros del equipo “LABORAFORO”, del Grupo de Investigación HUM596: Educación de Personas Adultas y Desarrollo de la Universidad de Sevilla, a quienes se les encomendó el diseño de los Presupuestos Participativos con niños y niñas, chavales y jóvenes: “Pedagogía Social y territorio: Participación para innovar en la práctica educativa” (2012) de Rocío Valderrama Hernández, “Experiencias Sociales y Educativas en los procesos de participación con niños y niñas y jóvenes en la ciudad de Sevilla entre los años 2005/2008”, (2013) de Jorge Ruiz Morales y “El Docente como facilitador de la participación en educación primaria” (2016) de Mercedes Rubio Juárez.

Además de otras tesis elaboradas en otros contextos relativas al desarrollo de diferentes procesos de Presupuestos Participativos que han tenido lugar en el mismo periodo en que se dan los que analizamos en este trabajo (Ganuza, 2005; Francés, 2006;

Díaz Becerra, 2015), contamos con un importante material, que nos ha servido para centrar algunas de las cuestiones que en este trabajo abordamos y como referentes para analizar el caso práctico que nos servirá de ejemplo (Cabannes, 2003, 2004; Sintomer, 2011, 2014; Goldfrank, 2006; Fung y Wright 2001, 2003). Para ello hemos recurrido a diferentes investigaciones que proponen distintos modelos analíticos que nos permitirán situar nuestro objeto de estudio, y advertimos que, en algunas de las investigaciones consultadas, se incorporan los procesos que analizamos como antecedentes empíricos de nuestro estudio de caso.

Las preguntas que nos hacemos han sido resultado de los debates, reflexiones y discusiones mantenidas en diferentes foros, encuentros académicos y prácticas concretas, desde las experiencias que en este trabajo se describen y han estado basadas en la necesidad de conectar los procesos que a nivel micro vivimos con los condicionantes que nos vienen impuestos a nivel macro, así como de relacionar los aportes teóricos analizados con la producción empírica que se expone en el trabajo.

Por otro lado, pensamos y nos posicionamos en la idea de que la puesta en práctica de experiencias de participación ciudadana que se plantean con objetivos transformadores supone un desafío a las lógicas dominantes del proceso de acumulación económica que incide en la escasa capacidad de las personas para poder intervenir social y políticamente. A pesar de esta determinación impuesta queremos destacar la necesidad de promover procesos que provean a la ciudadanía de herramientas necesarias para lograr dicha incidencia.

Como hemos avanzado, los procesos descritos parten de voluntades políticas, puesto que están promovidos desde instituciones locales y autonómicas, y en este sentido, se considera necesaria una propuesta política que permita la incidencia ciudadana en la



lógica decisional. Por otro lado, en esta trayectoria se ha sido consciente de la necesidad de aplicación de una metodología comprometida con la intervención y la transformación social, como es la investigación participativa, cuyos supuestos planteamos y desarrollamos en el presente trabajo.

## 2. Objeto, objetivos e hipótesis de investigación

Cuadro 1. Objetivos e hipótesis de investigación

OBJETO DE ESTUDIO	OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	HIPÓTESIS
La participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para la elaboración de las políticas públicas	1. Conocer la relación entre democracia, ciudadanía y participación en el contexto de la globalización profundizando en el análisis de la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas.	1.1. Conocer en qué medida el contexto de globalización promueve un tipo de democracia que determina la capacidad de incidencia de la ciudadanía y cuál es el posicionamiento de la Teoría Crítica de los Derechos Humanos en este contexto y qué nos puede aportar en relación con el ejercicio del Derecho de Participación, como piedra angular de una ciudadanía plena.  1.2. Profundizar en el conocimiento de los procesos de decisión en la elaboración de las políticas públicas, aproximándonos al concepto de participación y a algunas fórmulas, mecanismos y procedimientos habilitados para su ejercicio, aplicados por parte de los gobiernos locales en el estado español.	La elaboración participada de las Políticas Públicas requiere de la aplicación de una metodología que promueva una participación efectiva de la ciudadanía y de un diseño político-institucional que permita la capacidad de propiciar procesos decisionales
	2. Analizar a través de experiencias concretas, cómo se promueven procesos de participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas.	2.1. Identificar los elementos necesarios a tener en cuenta en las experiencias de Presupuestos Participativos como procesos de democracia participativa para la elaboración de políticas públicas.  2.2. Destacar la importancia de aplicar una metodología participativa en el desarrollo de las prácticas de participación ciudadana	
	3. Constatar a través del estudio de caso las hipótesis planteadas.	3.1. Analizar a través del estudio de caso centrado en el proceso de elaboración del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, la posibilidad de promover procesos decisionales que cuenten la participación ciudadana de forma real y efectiva.	

Fuente: Elaboración propia

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Nuestro objeto de estudio se ha centrado en el estudio de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones para la elaboración de las políticas públicas. Recogemos los objetivos perseguidos, generales y específicos, en el siguiente cuadro, y vinculamos a los mismos la hipótesis que nos planteamos en el desarrollo de nuestra investigación.

**Objetivo general 1.** Conocer qué aspectos de contexto son necesarios tener en cuenta en el desarrollo de los procesos de participación ciudadana para la elaboración de las políticas públicas.

### **Objetivos específicos**

1.1. Conocer en qué medida el contexto de globalización promueve un tipo de democracia que determina la capacidad de incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos, cuál es el posicionamiento de la Teoría Crítica de los Derechos Humanos en este contexto y qué nos puede aportar en relación con el ejercicio del Derecho de Participación, como piedra angular de una ciudadanía plena: ¿Cuáles son los efectos sociales del proceso globalizador? ¿Cómo afecta el proceso a la capacidad de incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos? ¿Cuáles son las principales líneas teóricas que han marcado el debate en torno a la democracia? ¿Cómo se plantea actualmente el debate en torno a los modelos liberal y republicano sobre la democracia? ¿Dónde se sitúa, dentro de este debate, la democracia participativa? ¿Cómo pensamos los Derechos Humanos en el siglo XXI? ¿Cómo se articula el nexo entre democracia – derechos – desarrollo – participación? ¿Podemos considerar la Participación Ciudadana como un derecho? ¿Qué significado tiene o qué lugar viene a ocupar dentro del conjunto de los derechos humanos? ¿Qué papel juega la Participación Ciudadana en el proceso de construcción de la ciudadanía? ¿Quiénes y, en virtud de qué, son los que poseen la cualidad de ciudadanía?

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

¿Qué papel juegan los Movimientos Sociales, como actores de acción colectiva en el proceso democratizador?

1.2. Profundizar en el conocimiento de los procesos de decisión en la elaboración de las políticas públicas: ¿Qué entendemos por políticas públicas? ¿Cuáles han sido los enfoques que han dominado el análisis de las mismas? ¿Cuáles son los actores que debemos tener en cuenta en el análisis de las políticas públicas? ¿Cuáles son sus objetivos, estrategias y recursos? ¿Cómo abordamos el análisis de las interacciones desde los roles que ocupan los diferentes actores en los procesos de elaboración de las políticas públicas? ¿Cómo determina el papel de los técnicos el diseño de las Políticas Públicas?

**Objetivo general 2.** Analizar a través de experiencias concretas, cómo se promueven procesos de participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas.

### **Objetivos específicos**

2.1. Identificar los elementos necesarios a tener en cuenta en las experiencias de Presupuestos Participativos como procesos de democracia participativa para la elaboración de políticas públicas: ¿Podemos considerar los Presupuestos Participativos como procesos específicos de toma de decisiones de las políticas públicas locales? ¿Cuáles son los principales elementos que definen los procesos de Presupuestos Participativos desde los análisis realizados por diferentes investigadores en esta materia?

2.2. Destacar la importancia de aplicar una metodología participativa en el desarrollo de las prácticas de participación ciudadana: ¿Es posible/necesario aplicar un método para llevar a cabo un proceso ciudadano de elaboración de las políticas públicas? ¿en qué medida la adopción de una metodología participativa incide en el éxito o fracaso

de los procesos de elaboración de las políticas públicas? ¿Son aplicables los elementos identificados a los procesos de Presupuestos Participativos analizados en este trabajo? ¿de qué objetivos políticos se han partido en los distintos casos? ¿cómo se incorporan en los mismos los principios básicos determinados desde las investigaciones que nos han servido de referencia? ¿cómo se han involucrado los sectores organizados de la sociedad civil? ¿qué metodologías han aplicado en su desarrollo?

**Objetivo general 3.** Constatar a través del estudio de caso la hipótesis planteada.

### **Objetivos específicos**

3.1. Analizar a través del estudio de caso centrado en el proceso de elaboración del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, la posibilidad de promover procesos decisionales que cuenten la participación ciudadana de forma real y efectiva: ¿Podemos considerar el proceso de elaboración del Borrador del Anteproyecto de Participación Ciudadana de Andalucía una experiencia innovadora de elaboración de una política pública participada a nivel autonómico? ¿Cuál ha sido la estrategia de participación ciudadana en el proceso de elaboración del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía? ¿qué metodología se ha seguido en dicho proceso? ¿Cuáles han sido los elementos de contenido que han marcado el desarrollo del proceso de elaboración del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía?

### **3. Estrategia de investigación**

Queremos corroborar nuestra hipótesis a través de un estudio de caso, como es el proceso de elaboración participada del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía. Partimos de un trabajo de indagación previa, que

nos ha ayudado a elaborar el marco conceptual y las categorías de análisis que queremos corroborar a través del proceso de elaboración del Borrador del Anteproyecto de Ley. En el desarrollo metodológico, por tanto, distinguimos tres partes.

Cuadro 2. Desarrollo metodológico de la Tesis

1. Conceptualización de las experiencias analizadas	1.1. Análisis teórico marco conceptual 1.2. Contexto de estudio: Presupuestos Participativos, ejemplo de elaboración participada de Políticas Públicas 1.3. Aplicación de la investigación participativa en los procesos de participación
2. Descripción y adecuación de dos experiencias de participación	2.1. Experiencias en el contexto de Andalucía 2.2. Sevilla 2.3. Provincia de Málaga
3. Análisis del Borrador del Anteproyecto de Ley	3.1. Hipótesis: objeto y metodología 3.2. Resultados 3.3. Conclusiones

Fuente: Elaboración Propia

**1. Conceptualización de las experiencias analizadas:** partimos de una reflexión sobre los temas que conforman el núcleo conceptual de los procesos de participación en la elaboración de las políticas públicas. Hemos recurrido a un análisis teórico y del contexto de estudio sobre diferentes aspectos que nos han ayudado a situar los objetivos planteados en el inicio del trabajo a partir de las preguntas que nos hacíamos en torno a los diferentes bloques temáticos apuntados.

Cuadro 3. Proceso metodológico

1º. Análisis de textos
2º. Identificación de ámbitos de interés
3º. Estudio empírico

Fuente: Elaboración Propia

**2. Descripción y adecuación de dos experiencias de participación:** a partir del análisis más conceptual, hemos realizado el estudio de los antecedentes de investigación, tomando como referencia empírica dos experiencias de Presupuestos Participativos en Andalucía. Identificados los elementos que deben ser tenidos en cuenta a partir de las investigaciones que hemos consultado referentes a los Presupuestos Participativos en la fase anterior, contrastamos en qué medida dichas experiencias se acercan al modelo de democracia participativa que defendemos en este trabajo, con el objetivo de constatar si dichas experiencias reúnen los requisitos necesarios para poderlas calificar como procesos de elaboración de políticas públicas que avancen en la formulación de prácticas de democracia participativa.

Para llevar a cabo el análisis, como se ha adelantado, la investigadora ha contado con la experiencia práctica y de primera mano desarrollada en ambos casos, además de la realización de un análisis de textos a través de los documentos producidos en las mismas: documentos políticos sobre la propuesta como el Pacto de Gobierno de Sevilla 2003–2007, las Declaraciones de la Red Estatal de Municipios por la Democracia Participativa, Autorreglamentos de los procesos donde se establecen los principios básicos o las

estructuras de funcionamiento, artículos publicados, vídeos y otros materiales de difusión, informes y memorias elaborados por el equipo técnico asesor e investigaciones realizadas.

**3. Análisis del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía:** en el desarrollo de la investigación queremos contrastar los objetivos y la hipótesis planteada a través de nuestro estudio de caso, a través de un procedimiento de indagación que se aborda en la Parte III del trabajo. En nuestro análisis tomamos este no solo desde el punto de vista instrumental, para verificar dicha hipótesis, sino también para ilustrar a través del mismo cómo se puede promover la participación ciudadana en la elaboración de una política pública, por tanto, también lo hacemos teniendo en cuenta el punto de vista intrínseco. Por otro lado, hemos utilizado un enfoque cualitativo, basado en el análisis de contenido, a partir de la sistematización de las aportaciones y alegaciones ciudadanas y de las organizaciones sociales que han participado en el mismo, de los informes técnicos y jurídicos recibidos y de otros documentos producidos en su desarrollo. Así, se aborda el análisis del contexto en el que surge la propuesta, del proceso seguido y de los contenidos incorporados en el documento. Por último, se incorporan las principales conclusiones, a partir de los resultados obtenidos, que deben dar cuenta de la hipótesis planteada.

#### **4. Estructura de la tesis**

A partir de los objetivos planteados y de la metodología seguida, la tesis que se presenta se estructura, aparte de esta introducción, de la siguiente forma:

La Parte I: “Marco Conceptual y Contexto de Estudio”, se desarrolla en tres capítulos, correspondiendo los dos primeros al marco teórico y el tercero al contexto de estudio. En el marco teórico se analizan los siguientes temas: “Democracia, Desarrollo y Ciudadanía” (capítulo 1), teniendo en cuenta el contexto del proceso globalizador, los

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

debates en torno a la democracia, la teoría crítica de los Derechos Humanos, el concepto de Participación Ciudadana y el papel de los Movimientos Sociales. En el capítulo 2, “Políticas Públicas y Participación Ciudadana”, se aborda lo relativo a la elaboración participada de las políticas públicas, incluye la aproximación al concepto de “Política Pública” y los diferentes enfoques que han contribuido al análisis de las mismas, centrándonos en los actores y las interacciones entre éstos, y la complejidad y multiplicidad de intereses que entran en juego en los procesos decisionales para la elaboración de las mismas.

En el contexto de estudio (capítulo 3), nos acercamos a los presupuestos participativos como ejemplos de elaboración participada de las políticas públicas y destacamos la importancia de la aplicación de una metodología participativa en los procesos decisionales para su elaboración. Diversos estudios existentes sobre diferentes experiencias de Presupuestos Participativos en distintos contextos nos aportarán los elementos necesarios para evaluar si las prácticas desarrolladas han devenido en éxitos o fracasos en relación con los objetivos perseguidos de profundizar en el proceso democratizador. Por otro lado, destacamos diversos enfoques y metodologías practicadas en el ámbito de la investigación social, destacando la importancia de dotarnos de una metodología participativa apropiada que aproxime a la ciudadanía a los procesos de toma de decisiones.

La Parte II: “Antecedentes Empíricos: Propuestas de Democracia Participativa en Andalucía”, recoge dos experiencias de Presupuestos Participativos que hemos tomado como antecedentes de nuestro análisis, Sevilla y Provincia de Málaga (capítulo 4). A partir del análisis de los documentos recuperados de tales experiencias, hacemos una



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

descripción de cómo se han tenido en cuenta los objetivos y los principios básicos de los que estos procesos han partido y de la aplicación metodológica seguida en los mismos. Como colofón de ambas experiencias, en este capítulo se muestra la confluencia de las mismas en un modelo de Democracia Participativa que se propone como referente para futuros procesos de elaboración participada de las Políticas Públicas.

La Parte III: “Estudio de caso: la elaboración del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía”, consiste, a partir de dicho Anteproyecto de Ley, en un análisis para contrastar y validar la hipótesis planteada en esta tesis. En el capítulo 5, se definen el objeto de estudio y la metodología seguida en el trabajo de campo realizado.

La tesis se cierra con la Parte IV: “Valoración del trabajo”, donde se refleja el balance general del análisis realizado, junto con las conclusiones obtenidas en el proceso investigador en relación con los objetivos perseguidos, a los resultados del análisis de los antecedentes empíricos y de los del estudio de caso, así como las posibles líneas futuras de investigación.



## **PARTE I: MARCO TEÓRICO Y CONTEXTO DE ESTUDIO: PARTICIPACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Aportaciones Metodológicas en la Construcción de los Derechos de Ciudadanía:  
La Participación Ciudadana en la Elaboración de las Políticas Públicas.

---

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

## **Capítulo 1. Democracia, ciudadanía y desarrollo en procesos globales**

Partimos en este capítulo del supuesto de que la capacidad de las personas para incidir en las decisiones que les afectan está determinada por el contexto de desarrollo global. Por ello, iniciamos nuestro análisis sobre los efectos sociales y políticos del proceso de globalización, apoyándonos en algunos autores que de manera crítica se han posicionado respecto al mismo.

También abordamos cómo se ha entendido el “desarrollo” en este proceso, de forma dominante, como crecimiento económico, destacando la necesidad de promover modelos alternativos que provean a la ciudadanía de unas condiciones de calidad que les ofrezca la posibilidad de vivir la vida de manera digna. Seguimos con un recorrido por el debate sobre la democracia a través de las teorías que más han influido en éste a lo largo del siglo XX, para situar el lugar que la Democracia Participativa ocupa en dicha discusión.

Atendiendo a la teoría crítica de los Derechos Humanos hacemos referencia a la necesidad de entender la acción de las personas como un compromiso necesario para conseguir el acceso a determinados bienes y servicios, separándonos de la concepción restringida de los Derechos entendidos como el “derecho a tener derechos”.

A continuación, nos aproximamos al concepto de ciudadanía y situamos el derecho a la participación como piedra angular de la democracia, cerrando este primer capítulo con el papel que han jugado los movimientos sociales, como actores colectivos y motores de cambio social. Con todo ello, se pretende dar respuesta a las cuestiones que nos planteamos en nuestro primer objetivo específico: Conocer en qué medida el contexto

de globalización promueve un tipo de democracia que determina la capacidad de incidencia de la ciudadanía y cuál es el posicionamiento de la Teoría Crítica de los Derechos Humanos en este contexto y qué nos puede aportar en relación con el ejercicio del Derecho de Participación, como piedra angular de una ciudadanía plena.

### **1.1. La globalización como contexto y sus efectos políticos y sociales**

Que el sistema democrático representativo esté presente en prácticamente todo el mundo, y que “(exista) un ansia de democracia y libertad en todo el planeta que las estructuras de poder, por ahora, no pueden obviar” (Fernández Durán, 2010, p.43), nos predispone a plantearnos algunas cuestiones relativas a la extensión de la democracia representativa como sistema político, así como a su desarrollo contextualizado en el proceso de globalización capitalista:

¿Cómo podemos analizar este proceso de globalización desde una visión crítica?  
¿Cómo podemos abordar la cuestión democrática en este contexto globalizador que se impone y que produce efectos en todas las esferas de la sociedad? ¿En qué medida este proceso nos determina políticamente? ¿Cuáles son los efectos sociales del mismo?  
¿Cómo afecta a la capacidad de incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos? ¿Qué capacidad tienen los Estados para satisfacer las demandas ciudadanas sin dejar de atender otros determinantes impuestos por las instancias supranacionales? ¿Cómo se articulan los movimientos sociales en este escenario? ¿Tienen éstos capacidad para promover iniciativas de abajo hacia arriba?

Existe un diagnóstico compartido por los científicos sociales y políticos al considerar que la democracia representativa está en crisis, siendo esencial abordar su

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

análisis en el marco del contexto de globalización que caracteriza a la sociedad actual, (Santos 2008; Taibo, 2005; Fernández Buey, 2005; Fernández Durán, 2010; Fariñas 2000, Stiglitz, 2010) y los efectos que produce en la forma de vida de las personas.

En relación a la notoriedad y la extensión del término “globalización”, podemos considerar que existe un alto grado de consenso, lo cual no resulta tan evidente en relación con lo novedoso del mismo, pues, «el reconocimiento académico de dicho término no se produjo hasta mediados de la década de los años ochenta», aunque su uso generalizado entre los especialistas se remonta a la década de los años sesenta” (Walters 1996, pp. 1-2), habiendo quedado incorporado tanto el término como su sentido al acervo común.

En palabras de Taibo (2005),

el “reflotamiento” que experimenta el término globalización, a mediados de los 90 del siglo XX, obedeció a una “operación” con unas determinadas intenciones, que posibilitó un término que, “adobado de rasgos razonablemente saludables”, permitiese dejar de lado otros – así, “capitalismo”, o más aún, “imperialismo”- que es lícito sostener que retrataban de manera cabal muchas de las relaciones económicas del momento (p.16)

con un determinado interés por propiciar las bonanzas del sistema. Su uso se ha generalizado de tal forma durante la última década del siglo XX y la primera del XXI, que nadie hoy escapa a su sentido pues, como señala Fernández Buey (2005, p. 36), “la mundialización del sistema mercantil capitalista está haciéndose tan universal que no hay población en el globo que no se vea afectada directa o indirectamente por ella”. Por tanto, la forma en que opera el capitalismo por encima de las fronteras nacionales es una de las versiones que puede ayudarnos a entender cómo se ha generado el proceso que conocemos como “globalización”. Podemos decir, con Etxezarreta, que el proceso de globalización es la etapa actual de desarrollo capitalista, definida por un conjunto de rasgos que la diferencian de etapas anteriores. Como indica la autora, el capitalismo

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

siempre ha tenido una tendencia globalizadora, pues “necesita crecer, como el ser humano necesita respirar”, y en ese afán, “el capitalismo se expende siempre. Se ha expandido desde sus orígenes y continuará expandiéndose mientras sea capitalismo” (Etxezarreta, 2001, p.14), destacando desde este punto de vista, ese carácter expansivo consustancial al desarrollo del proceso de globalización capitalista.

Esta circunstancia es igualmente argumentada por diversos autores que inciden en el carácter internacionalista del capitalismo desde sus orígenes, incidiendo en esta consideración de que la globalización implica una nueva fase de su desarrollo:

Ahora bien, la “globalización” no es un proceso nuevo ni ahistórico, que aparezca de repente en escena, sino que corresponde a una etapa histórica de desarrollo del capitalismo moderno (o una segunda revolución capitalista) y del sistema geopolítico mundial, caracterizada por la intensificación de los intercambios capitalistas transnacionales. Es triunfo definitivo del capitalismo desarrollado globalmente y de su ideología política, a saber: el neoliberalismo. (Fariñas, 2000, p.184).

Taibo (2005) incide en la idea de que “el capitalismo que hoy padecemos no ha experimentado cambio alguno con respecto al pasado” (p. 17), sin embargo, es necesario destacar algunos cambios operados en el transcurso del siglo XX<sup>3</sup>.

En términos ideológicos, también se analizó cómo actúa el proceso, promoviendo una cosmovisión uniforme del mundo y generando lo que se conoce como “pensamiento

---

<sup>3</sup> Entre estos, Taibo señala el incremento de los intercambios comerciales, pues “el comercio internacional creció doce veces, mientras la producción lo hacía solo seis”, el retroceso de barreras aduaneras, el auge de los flujos especulativos – financieros o el desarrollo de técnicas que afectarían a la producción en masa, a la segmentación de los procesos productivos, a la rapidez y eficiencia de los transportes... De todos ellos, destaca el autor los siguientes fenómenos: la especulación, la concentración de capitales y la “deslocalización”, - como proceso por el que muchas empresas trasladan sus centros de producción a otros escenarios geográficos en busca de mano de obra barata, obtención de ventajas fiscales, etc... buscando la reducción de costos para obtener mayores beneficios -, la desregulación, lo que ha significado el aumento de las privatizaciones y la disminución de las trabas para el movimiento de capitales, alentado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y sus planes de ajuste, por la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI).



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

único”, para explicar la forma en que las estructuras de poder determinan nuestras conciencias (Fernández Durán, 2001), o, tal y como lo definió Ramonet<sup>4</sup> (1998), se trata de

Una especie de doctrina viscosa que, insensiblemente, envuelve cualquier razonamiento rebelde, lo inhibe, lo perturba, lo paraliza y acaba por ahogarlo (...) es la traducción en términos ideológicos, con pretensiones universales, de los intereses de un conjunto de fuerzas económicas, en especial las del capital (p.15).

Como aparece graficado, entendemos que este fenómeno debe ser interpretado como un proceso multifactorial, pues incorpora elementos de distinto tipo y tiene efectos en distintos ámbitos, económicos, sociales, políticos y culturales.

“Se trata de un concepto polisémico y pluridimensional” (Fariñas, 2000, p. 2) ligado a diferentes facetas o dimensiones: desde la incidencia que en el proceso tuvo el desarrollo de las telecomunicaciones y de las técnicas de comunicación, que inicialmente marcarían el origen del fenómeno al que se le denominó como “globalización de las comunicaciones”, pasaría posteriormente a identificarse con los procesos económicos producidos por las relaciones comerciales y especialmente, las financieras, a nivel transnacional, pasando a ser considerado como “globalización económica”, al que iría unido su correlato en el ámbito político, conocido como “neoliberalismo”. Al mismo tiempo desde el campo de la sociología se analizan las consecuencias culturales del proceso, y aportando un nuevo calificativo, la “globalización cultural”. Fariñas añade los procesos de integración política y jurídica operados por las instituciones internacionales a nivel supranacional, en diferentes regiones, como la Unión Europea o Mercosur, dando como resultado un nuevo término conocido como “globalización política”.

---

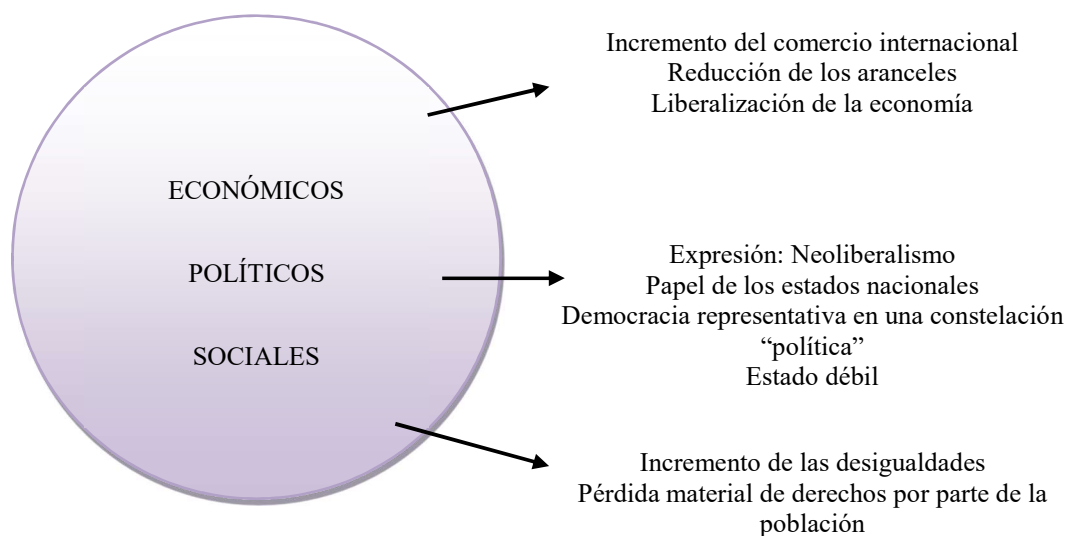
<sup>4</sup> El término “pensamiento único” fue utilizado por vez primera por Ignacio Ramonet en un artículo publicado en Le Monde Diplomatique en 1995, cuya edición española se realizó en 1996.

Gráfico 2. Características del proceso globalizador



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 3. Efectos del proceso globalizador



Fuente: Elaboración propia

Desde el punto de vista político, Fernández Durán (2001) plantea cómo en el proceso el papel del Estado aparece supeditado a las nuevas lógicas del capital, imponiéndose de esta forma lo económico, a través de las políticas neoliberales impulsadas a nivel transnacional por diferentes mecanismos, tanto a los países del

norte/centro, como a los del sur/periferia. En este contexto, la “democracia formal se convierte en una mascarada” (p.68) y se vacían de contenido los derechos civiles, políticos y sociales. Como nos indica Fernández Buey (2005) la “concepción restringida de la democracia ha acabado siendo aceptada por la mayoría de los partidos políticos con representación parlamentaria en el caso de todos los países del mundo occidental” (p.296). Y esta concepción restringida y procedimental es la que se corresponde con el modelo de democracia liberal que veremos en el siguiente apartado. Procedimientos formales, normas, reglas, dice el autor, que son presentadas como expresión y concreción de la voluntad del pueblo, y la mejor forma en que se concretan dichas reglas.

Por su parte, Santos (2008) alude a las transformaciones que este proceso conlleva al suponer una ruptura con el “contrato social” de la modernidad, provocadas por el consenso liberal, en el que convergen los “consensos”, económico, político y jurídico<sup>5</sup>. El autor defiende que la democracia representativa, fruto de las transformaciones operadas en este proceso, ha perdido su capacidad redistributiva en una “constelación política” que emerge “de una nueva forma de organización política más amplia que el Estado: un conjunto híbrido de flujos, organizaciones y redes en las que se combinan y solapan elementos estatales y no estatales, nacionales y globales” (p.45-47).

Desde ese sentido pluridimensional del proceso globalizador y que hemos

---

<sup>5</sup> El “consenso económico neoliberal”, también conocido como el consenso de Washington”, refiriéndose a la “liberalización de los mercados, la desregulación, la privatización, el minimalismo estatal, el control de la inflación, la primacía de las exportaciones, el recorte del gasto social, la reducción del déficit público y la concentración del poder mercantil en las grandes empresas multinacionales y el poder financiero en los grandes bancos transnacionales” (Santos, 2008, p.23). El “consenso” es el del “Estado débil”: “(...) un Estado que, aunque formalmente democrático, es eminentemente opresor, ineficaz y predador”.(p.23). Apuntando el “consenso democrático liberal”, como el tercer consenso, que supone “la promoción internacional de unas concepciones minimalistas de la democracia erigidas en condiciones que los Estados deben superar para acceder a los recursos financieros internacionales” (p.23-24). El cuarto consenso, viene determinado por “la primacía del derecho y de los tribunales”, que “confiere absoluta prioridad a la propiedad privada, a las relaciones mercantiles y a un sector privado cuya funcionalidad depende de transacciones seguras y previsibles protegidas contra los riesgos de incumplimiento unilaterales” (p.24).

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

recogido en el Gráfico 3, en relación con el ejercicio de los derechos de ciudadanía que veremos más adelante, destaca la profunda brecha de desigualdad y exclusión social, así como la consiguiente pérdida de derechos materiales que el proceso genera. Sucesivos informes sobre desigualdad y pobreza emitidos por diferentes organismos e instituciones y que van reiterando en sus resultados la desigualdad social de forma más acentuada en el marco de la actual crisis, evidencian que las diferencias entre los más ricos y los más pobres se van distanciando progresivamente.

En este sentido, destacaba Fernández Durán en 2001, en los países del sur y la periferia, mil quinientos millones de personas vivían en situaciones de pobreza y de riesgo de riesgo de exclusión, como consecuencia de los Programas de Ajuste Estructural impuestos por las instituciones financieras globales. Mientras, en los países del centro, las conquistas sociales están siendo desmanteladas a través de la desregulación del mercado de trabajo y del sistema de protección social del Estado de Bienestar. Ello implica, como estamos contemplando, el incremento del paro, la precariedad, la privatización de los bienes y servicios públicos, al mismo tiempo que se incrementan las desigualdades por el crecimiento de la disparidad en la distribución de la riqueza (Fernández Durán, 2001; Navarro, 1998).

Los datos del informe de OXFAM, (2016) “Una economía el servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración para poder frenar la desigualdad extrema”, dan cuenta del reparto desigual de la riqueza y de un aumento de las desigualdades y, con ella, de la exclusión social y de la pobreza para la mayor parte de la población:

La brecha entre ricos y pobres está alcanzando nuevas cotas. Recientemente, Credit Suisse ha revelado que el 1% más rico de la población mundial acumula más riqueza que el 99% restante. Se ha llegado a esta situación un año antes de lo que Oxfam predijo antes del Foro Económico Mundial de Davos en 2015 en un informe con gran repercusión. Al mismo tiempo, la riqueza en

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

manos de la mitad más pobre de la humanidad se ha reducido en un billón de dólares a lo largo de los últimos cinco años. Ésta es sólo la última evidencia de que actualmente la desigualdad en el mundo ha alcanzado unos niveles sin precedentes en poco más de un siglo. (p.2)

## 1.2. Desarrollo desde el Enfoque de Derechos

Desde los análisis apuntados, ¿cómo se conjuga el desarrollo con los derechos de ciudadanía y la democracia en este contexto global? Desde que Truman pronunciara su discurso de investidura como presidente de los EEUU, el 20 de enero de 1949<sup>6</sup>, se inaugura un modelo de pensamiento vinculado con la visión productivista y con el crecimiento económico como vía hacia el desarrollo a escala internacional. Esta ha sido una característica permanente del pensamiento económico desde el final de la Segunda Guerra Mundial, inspirada en la lógica del “modelo de crecimiento”, y basada en el mantenimiento de bajos niveles de vida a corto plazo para conseguir esa acumulación acelerada de capital y el consiguiente crecimiento económico, obviándose desde algunas de las versiones del modelo, la importancia de los recursos humanos.

Desde la perspectiva del Desarrollo Humano<sup>7</sup>, se señalan diversas versiones promovidas por las teorías del crecimiento:

Una “*vía dura*”, que considera que los derechos civiles y políticos obstaculizan el desarrollo económico, y de acuerdo con esta relación, Sen (1998) plantea, la necesidad de defender la vigencia de los derechos humanos, aún sin demostrar que la democracia fomenta el crecimiento económico, como se había desprendido de algunas

---

<sup>6</sup> ([http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr\\_archive/inagural20jan1949.htm](http://www.trumanlibrary.org/whistlestop/50yr_archive/inagural20jan1949.htm)). Consultado el 1 de abril 2017

<sup>7</sup> Amartya Sen elaboró el Informe sobre Desarrollo Humano en 1990, orientando los contenidos de los sucesivos informes de Naciones Unidas referentes a este tema, en base a la siguiente definición: “El desarrollo humano, como enfoque, se ocupa de lo que yo considero la idea básica de desarrollo: concretamente, el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma”

investigaciones que trataban de poner en evidencia la relación inversa entre derechos y desarrollo, pues “la defensa de un estado autoritario que niegue los derechos civiles a sus ciudadanos no puede justificarse con base en las estadísticas internacionales relacionadas con las experiencias de crecimiento” (p.85).

Por otro lado, la versión que destaca la capacidad de la población para la realización de actividades libremente elegidas. Ésta, en parte según el citado autor, podría justificar un modelo de desarrollo basado en el crecimiento económico, si logra incorporar el valor del capital humano como algo más que un medio para lograr un determinado nivel de desarrollo económico. Esta noción, que vincula tanto el desarrollo como el bienestar y la calidad de vida con PIB per cápita como indicador, tampoco es aceptada por parte de algunos críticos que consideran que no puede existir una “medición operativa” determinada únicamente por los precios del mercado, pues con ello, no se están contemplando otros elementos que deben ser tenidos en cuenta para procurar el bienestar y la calidad de vida de la población en un sentido más amplio. Para Sen (1998),

es esencial que las decisiones valorativas estén sujetas al examen de la sociedad. De hecho, aun si se acepta que la consecución de una mayor prosperidad económica es el eje central del proceso de desarrollo, no se puede olvidar que este supuesto se basa en los valores compartidos por la sociedad (p.92).

Las críticas al modelo de desarrollo así como las posibles alternativas surgieron desde la evidencia del fracaso de las políticas monetaristas y del desarrollismo impulsados por la introducción del neo- liberalismo en las últimas décadas del siglo XX, lo que se evidenciaba en mayores cuotas de desigualdad social y el aumento de la pobreza de una mayoría de la población, así como por las consecuencias medioambientales del modelo, surgiendo así las primeras propuestas de un desarrollo alternativo, de parte de ciertos sectores medioambientalistas que mantenían una posición crítica con el modelo imperante.

Así, en las últimas décadas del siglo pasado surgieron las primeras propuestas interesadas en la necesidad de promover un desarrollo vinculado a la calidad de vida de las personas que se alejara de esos indicadores macro en los que se basa la lógica del crecimiento y que atendiera a los efectos mediambientales que tal tipo de desarrollo produciría a medio o largo plazo. El modelo basado en la sostenibilidad, conocido como “desarrollo sustentable” o “desarrollo sostenible” formulado por vez primera en el informe “*Nuestro futuro común*” (Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas<sup>8</sup>, 1987), diez años después de la publicación del Informe *Meadows*<sup>9</sup> (1977), y en el año 1992 es definido en la *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*<sup>10</sup> en su Principio 5, de la siguiente forma:

Todos los Estados y todas las personas deberán cooperar en la tarea esencial de erradicar la pobreza como requisito indispensable del desarrollo sostenible, a fin de reducir las disparidades en los niveles de vida y responder mejor a las necesidades de la mayoría de los pueblos del mundo. (Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992)

Fruto del proceso de elaboración de propuestas alternativas de desarrollo a lo largo de los años 90 del siglo XX, nos acercamos a la propuesta de Max-Neef, Elizalde y Hopenhayn de “Desarrollo a Escala Humana” (1993)<sup>11</sup>. Desde esta perspectiva, los autores citados consideran que existe un error de concepto a la hora de definir las necesidades humanas, diferenciando entre “necesidades”, iguales para todos los seres humanos y “satisfactores”, o los medios utilizados para satisfacer esas necesidades. Se

---

<sup>8</sup> Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future

<sup>9</sup> Alertando sobre el grave peligro de la contaminación y de la disponibilidad futura de las materias primas de continuar el ritmo y el modelo de crecimiento expuesto a raíz de la publicación del Informe Meadows sobre los Límites del crecimiento, 1977, citado en Svampa, 2011)

<sup>10</sup> Convocada por Naciones Unidas, en la misma participaron 400 representantes de ONG <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>. Consultado el 1 de abril de 2017.

<sup>11</sup> La propuesta se concretaría en “la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, en la generación de niveles crecientes de autodependencia y en la articulación orgánica de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de los procesos globales con los comportamientos locales, de lo personal con lo social, de la planificación con la autonomía y de la sociedad con el Estado” (p.30)

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

trata más bien de una propuesta metodológica que trata de incidir en la identificación de los indicadores que marcan tanto las necesidades como los satisfactores por los mismos sujetos afectados, promoviendo la autoconciencia y un mayor grado de autonomía de las comunidades locales. Destacan otros referentes, que poco a poco van calando en el conjunto de una masa crítica y consciente de los efectos del desarrollo entendido como crecimiento al servicio de un sistema depredador para las personas y destructivo con el medio ambiente y la naturaleza. Entre estos, recogemos las propuestas de Shiva (1988), ecofeminista y una de las principales activistas en la denuncia hacia los efectos devastadores del sistema capitalista, reclamando el valor de la relación con la naturaleza, o algunas propuestas alternativas generadas por “redes y movimientos socioterritoriales que han sido capaces de generar un lenguaje común opuesto o divergente al discurso eficientista” (Svampa, 2011, p.13).<sup>12</sup>

Entre los años 1999 y 2007, con motivo de los cambios políticos operados en algunos países de América Latina, asistimos a una importante producción teórica en torno a los modelos de desarrollo, a raíz de un nuevo concepto, el “posneoliberalismo” (Sader, 2008)<sup>13</sup>, definido a partir de las políticas adoptadas en países como Venezuela, Argentina o Brasil y su correlato económico, el “neodesarrollismo”. Este último, a pesar de separarse del desarrollismo tradicional, como una nueva forma de desarrollo que antepone los aspectos sociales a los económicos (Bresser-Pereyra, 2007), ha sido interpretado por algunas posturas más críticas, como la adaptación latinoamericana al neoliberalismo, desde el que según Katz (2012), “se oculta la existencia de un modelo alternativo al

---

<sup>12</sup> La autora resume la propuesta en los siguientes cuatro tópicos: “Bienes comunes”, vinculados a la idea de “lo común”, y por tanto inalienables; “Justicia Ambiental”; “Buen Vivir”: suma kausay o suma qamaña, vinculado a la cosmovisión indígena andina (quechua y aymara); y los “Derechos de la Naturaleza”.

<sup>13</sup> Fundamentalmente vinculados a los acontecimientos políticos acaecidos en algunos países de América Latina en los primeros años del s. XXI (Venezuela 1999, Brasil 2002, Argentina 2003, Bolivia 2006, 2007).



mismo”. En este sentido, las fórmulas del “buen vivir”, incorporados en las últimas Constituciones de Bolivia y del Ecuador, suponen ahondar en el “cuestionamiento al desarrollo entendido como progreso lineal en la historia, así como el reclamo por otra relación con la naturaleza” (Gudynas y Acosta, 2011. p. 72).

### **1.3. Debates sobre la democracia en los siglos XX y XXI**

En este contexto, ¿cómo abordamos el debate sobre la democracia participativa como forma de profundización de la democracia representativa? ¿Cómo se plantea en el marco de las consecuencias generadas en el proceso globalizador? ¿Cuáles son las principales líneas teóricas que han marcado el debate en torno a la democracia? ¿Cuáles son las tradiciones teóricas que enmarcan los debates en torno a la democracia? ¿cómo plantean algunos autores la superación del debate en torno a los modelos dominantes sobre la democracia?

El debate en torno a la democracia participativa se aviva en este contexto global en el que se reclama por parte de una parte de la población una mayor capacidad de decisión en los asuntos que le conciernen públicamente. Este debate que nos sitúa en los aspectos estructurales de la democracia se ha construido en torno a la discusión entre dos tradiciones de pensamiento que se configuran sobre dos modelos: las teorías que sustentan los principios de la Democracia Liberal y las que inspiran los de la Democracia Republicana. Para Santos y Avritzer, (2003)

este debate que ha prevalecido durante el siglo XX vino determinado por el enfrentamiento entre dos concepciones del mundo y su relación con el proceso de modernización del siglo XX. (...) Por un lado, la concepción que C.B. MacPherson bautizó como democracia liberal (MacPherson, 1966), y por otro una concepción marxista de democracia que entendía la autodeterminación en el mundo del trabajo como el centro del proceso de ejercicio de la soberanía por parte de ciudadanos

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

comprendidos como individuos productores (Pateman, 1970). De ese enfrentamiento surgieron las concepciones hegemónicas en el interior de la teoría de democracia que pasaron a fortalecerse en la segunda mitad del siglo XX. (p. 7)

Según Viejo, Costa, Parés, Resende, Vilaregut (2009) “hay un determinado sistema de normas y valores. (...) (que) se materializa a través de distintas formas de concebir la democracia, distintos diseños institucionales o distintas formas de actuación en la vida política y social de una comunidad” (pág. 29). Aunque algunos autores (Chávez, 2012a) señalan la obsolescencia del debate mantenido entre liberales y republicanos, nos parece oportuno dejar constancia del mismo.

Tomando como referencia el capítulo titulado “Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos”, incluido en el *Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local*, (Barragán, Romero y Sanz, 2011) los autores destacan, a partir del planteamiento que realiza Held en *Modelos de Democracia* (1996), que habría que entender ésta desde el modo en que se produce alguna forma de poder popular, (1) “como autogobierno, (2) ejercido a través de la participación en la toma de decisiones o (3) como modo de legitimar las decisiones de los elegidos para ejercer el poder”. Entre uno y otro modo, encontramos los dos polos mencionados: democracia liberal representativa, basada en las teorías elitistas, por un lado, y democracia directa o participativa, por otro.

### ***1.3.1. Teorías de la Democracia Elitista: La Democracia de los Modernos***

¿Podemos decir que el enfoque liberal es el que predomina actualmente?, “aun cuando puede incorporar elementos de otras tradiciones, la democracia liberal es la forma generalizada que adoptan los regímenes democráticos de nuestro tiempo” (Viejo *et al*,

2009, pág.30).

En este sentido, Sartori (1992), como uno de los mayores defensores de la democracia liberal, considera a ésta como “la única democracia que existe y que merece ese nombre” (p.31). El liberalismo se fundamenta normativamente en un concepto de libertad basado en las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil y en la forma en que ésta se debe organizar, dicho de otra manera, “esto se traduce en una determinada idea acerca de cómo deben ser las relaciones entre ciudadanos, entre instituciones y entre ciudadano e institución” (p.31).

Siguiendo a Viejo *et al* (2009), la idea de “libertad negativa” propuesta por Berlin (2000), se basa en lo siguiente: A es libre porque B no dispone de la capacidad para impedir que A efectúe su decisión; es lo que Constant (1995) denomina la “libertad de los modernos” y se deriva de una tradición de pensamiento que Macpherson (1970) denomina “liberalismo posesivo”, por la cual el individuo propietario es el que rige su comportamiento según el cálculo coste – beneficio, considerando que el mercado es capaz de realizar una distribución perfecta de los recursos y de regir las relaciones entre los individuos de acuerdo al mérito y a la capacidad, el Estado es un mal menor, necesario para asegurar el orden político, cuya intervención debe ser lo más reducida posible.

Los defensores del liberalismo identifican la democracia con un método, un procedimiento para llegar a decisiones políticas, legislativas y administrativas. Desde este punto de vista, el ideal de la democracia es el sistema representativo, destacando en este sentido su carácter instrumental (Schumpeter, 1968). Se puede decir que se trata de una postura “realista” porque se basa en el carácter instrumental o procedimental del sistema representativo y en el interés empírico de este modelo por describir “cómo se da” la participación (Barragán et al, 2011).

Por otro lado, la separación entre gobernantes y gobernados es algo intrínseco al mismo procedimiento. Sartori (1992) mantiene que los cargos electos asumen la representación de los intereses de los ciudadanos, dándose un distanciamiento entre estos y sus representados, de este modo, se conforma una élite de gobernantes, profesionales, expertos y con capacidad para tomar decisiones, y una masa, sin formación, con el poder para cambiar a los gobernantes, pero no para gobernarse a sí misma.

Lejos de perderse esta línea de pensamiento, ésta conforma la base actual del paradigma neoliberal, del que autores como Hayek (1946), serán sus máximos exponentes, acompañados de la extensión de la globalización capitalista dominante en los años 80 y 90 del siglo pasado (Barragán et al, 2011).

Desde este planteamiento, el mercado se erige como principal agente regulador de la economía y de la sociedad. El estado pierde su papel regulador y redistributivo de la sociedad, situándose como garante de los intereses del mercado para la expansión del capitalismo.

### ***1.3.2. Teorías de la Democracia Republicana: La Democracia de los Antiguos***

¿Cómo se articula el modelo democrático republicano? El modelo republicano proviene de una tradición más antigua que se ha recuperado más recientemente por parte de algunos autores a partir de su adaptación al marco normativo liberal, respecto a los derechos y libertades individuales. Por esta razón, encontramos algunos autores que se referirán a este modelo más actual como “neorrepblicanismo”. El concepto de libertad en este caso es “radicalmente diferente” al que se mantiene por parte de la tradición liberal. En el neorrepblicanismo se la identifica como “libertad positiva” o “libertad de los antiguos”, entendiendo como legítima la interferencia por parte del Estado, siempre que

asegure la no dominación, y defendiendo la intervención estatal a todos los niveles de la política pública con el fin de asegurar la libertad republicana (Viejo *et al*, 2009).

En el plano de las prácticas sociales, en los años 60, surgen nuevas fuerzas políticas y sociales reclamando un mayor protagonismo de la sociedad en los procesos de toma de decisiones políticas. Vinculados a los Nuevos Movimientos Sociales y a las movilizaciones del 68, empiezan las primeras manifestaciones por la defensa del modelo de Democracia Participativa, siguiendo la tradición republicana. Autores como Pateman (1970) o Macpherson (1977) serán en los años 70 quienes planteen de forma teórica el modelo.

El término Democracia Participativa, según nos relata Mansbridge (2003) en su artículo “De la acción a la reflexión y de la reflexión a la acción”, había aparecido por primera vez en la Declaración de Port Huron (1962), aprobada por el SES (Estudiantes por una Sociedad Democrática de EEUU), y que sería el acto fundacional de la Nueva Izquierda en EEUU.

Más que contra las teorías liberales, este impulso nace de una necesidad propia: en el contexto de la socialdemocracia, tanto el Estado como el mercado no habían logrado reducir las diferencias de poder y riqueza.

Frente al carácter instrumental–realista que define al modelo liberal, estos defienden el carácter ético de la democracia, basándose en el “deber ser”, y distinguiendo entre la Democracia como medio, esto es, como procedimiento, y la Democracia como fin, o, como un espacio en el que sea posible la toma de decisiones por parte de la sociedad. En este sentido, cabe destacar la concepción del espacio público por parte de los defensores de este modelo, como un espacio extendido a la sociedad.

Para ellos, la democracia representativa es insuficiente, porque conlleva efectos

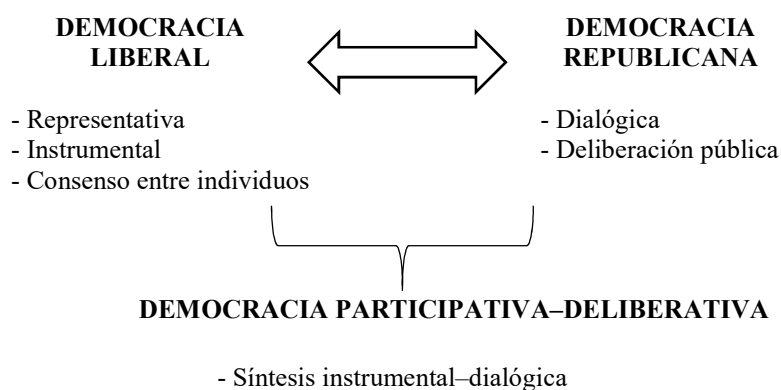
Virginia Gutiérrez Barbarrusa

en contra de la participación en la toma de decisiones, alejando de esta forma las instituciones de la ciudadanía y de sus intereses. Destaca en este sentido, la necesidad de que el sistema político combine elementos de democracia representativa, a través de partidos políticos participativos, que operen en las estructuras parlamentarias, complementados y controlados por organizaciones de autogobierno en los centros de trabajo y en las comunidades locales (Barragán et al, 2011).

Mientras algunos autores sitúan la Democracia Participativa como una vía intermedia entre ambas tradiciones, proponiendo nuevos modelos que puedan sugerir una posición intermedia – conciliadora (Ford, 2007), otros la sitúan en el polo opuesto a la Democracia Liberal, identificándola con la Democracia Republicana, lo cual significa mantener el debate en torno a los dos polos.

---

Gráfico 4. Modelos de democracia según Habermas (1998)



Fuente: Elaboración a partir de Habermas: Democracia deliberativa

---

En los Gráficos 4 y 5 se resumen algunas de las características que se nos ofrecen desde estas visiones. Así, Ford plantea el diálogo en torno a cómo afrontar la relación entre ambos modelos desde las aportaciones de Habermas (1994) sobre la democracia deliberativa, fundiendo en la misma el carácter instrumental del modelo liberal con el carácter dialógico del modelo republicano y un modelo que transite hacia la superación

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

de este debate a través del trabajo de Lagrutta (1994) quien reclama un modelo negociador – conciliador entre la Democracia de tradición Competitivo – Elitista y la Democracia Participativa (Ford 2007).

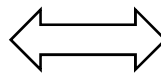
La primera posición estaría basada en las teorías elitistas del siglo XIX, con Schumpeter y Sartori como autores más representativos de las mismas, como ya hemos visto, mientras la segunda estaría basada en las teorías democráticas de Rousseau y de J. S. Mill, con Pateman, o Macpherson, como teóricos de las mismas más actuales. Mientras las primeras destacan el interés empírico por analizar “cómo es la participación”, las segundas destacan “cómo debe ser” ésta, desde un interés normativo.

---

Gráfico 5. Modelos de democracia según Lagrutta (2004)

**DEMOCRACIA  
COMPETITIVO-LIBERAL**

- Basada en las teorías de la democracia elitista s. XIX
- Interés empírico: “cómo es” la participación
- Esfera pública restringida a lo Gubernamental
- Participación instrumental
- Schumpeter, Sartori



**DEMOCRACIA  
PARTICIPATIVA**

- Basada en la teoría democrática de Rousseau y de J.S. Mill
- Interés normativo: “cómo debe ser” la participación
- Esfera pública extendida a lo social
- Participación un bien en sí mismo
- Pateman, Barber, Macpherson

**MODELO NEGOCIADOR**

- Intermedio entre las dos anteriores
- Dahl, Nun, Held, Mouffe, Waltzer

Fuente: Elaboración a partir de Lagrutta: Modelo negociador

---

Las primeras tienen una visión de la esfera pública restringida al ámbito gubernamental y conciben la participación de forma instrumental. Las segundas extienden la esfera pública hacia lo social, y consideran que la participación es un bien en sí mismo. Entre las posiciones “conciliadoras” de ambas tradiciones destacan Dahl, Held, Mouffe y Waltzer (Ford, 2007).

### ***1.3.3. Más allá del debate Liberal–Republicano: la Democracia Participativa***

¿Podemos considerar que el debate entre democracia liberal y republicana ha quedado obsoleto? ¿dónde se sitúa, dentro de este debate, la democracia participativa? Como se planteaba anteriormente, algunos autores conciben este debate como obsoleto (Chávez, 2012a), al mismo tiempo que tildan de excesivamente deterministas ambas perspectivas.

El primero, el enfoque liberal, en su expresión más extrema, viene expuesto por la teoría de la elección racional, según la cual, la política es un espacio instrumental para la maximización de intereses individuales. El segundo, el modelo de tradición republicana, por estar demasiado influido por el marxismo y por las teorías comunitaristas, pone el énfasis en la dimensión económica resultante de la interpretación de los intereses individuales como expresiones de las necesidades objetivas de grupos predefinidos en torno a ideas de clase, comunidad o nación.

Chávez (2012a) plantea en su artículo “Polis y Demos” que “en paralelo al desarrollo de nuevas prácticas participativas, investigadores han analizado las dimensiones de participación y de deliberación de la democracia como eje central de la teoría social de la democracia” (Chávez, 2012a, p.38). En este sentido, el autor nos presenta un recorrido por las diferentes teorías, en torno a la democracia, más contemporáneas, así como su relación con las experiencias concretas de las que se nutren los modelos.

En primer lugar, destaca el modelo de “asociacionismo democrático”, a partir de experiencias impulsadas en América Latina, como son los procesos de Presupuestos



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Participativos, y otros ejemplos innovadores de gestión y planificación urbana, diferenciándolos de los procesos de *democracia asociativa (associative democracy)*, como aportes a la renovación democrática de algunas experiencias desarrolladas en el Reino Unido y en otros países europeos. En la misma línea, Navarro (2000) señala las propuestas de la *Corporate Democracy* de Shmitter (1988), o de las *Associations and Democratic Government* de Cohen y Rogers (1995) con las que se trata de recuperar el carácter deliberativo a través de la inclusión de determinados grupos representativos en los procesos de toma de decisiones.

Siguiendo el esquema planteado por Chávez (2012a), tomamos en consideración las críticas a la anterior propuesta de la mano de la teoría feminista (Mansbridge, 1999), y en concreto, en torno al debate sobre la disputa del poder y por parte de algunas teorizaciones de la democracia deliberativa derivadas de la acción comunicativa de Habermas (1998).

El siguiente aporte teórico, en la línea de superación de los modelos tradicionales, viene de la mano de Mouffe (1999), quien, desde su propuesta de “democracia agonial” plantea la necesidad de recoger los aspectos más positivos de la tradición liberal y de la tradición republicana.

De la primera, como heredera de los principios de la Ilustración y bajo la idea de la “democracia de los modernos”, los ideales de la libertad y de la igualdad defendidos por el proyecto democrático de la modernidad, pero desde una posición crítica, cuestionando el carácter universalista y esencialista propios de la Ilustración racionalista, con una pretensión homogeneizadora que no tiene en cuenta las particularidades ni los contextos que evidencian las desigualdades de partida de los individuos. De la segunda, recupera la idea de los valores cívicos, entre los que destaca la participación ciudadana

en los asuntos públicos, y la implicación del individuo en la comunidad, a pesar de su crítica a las posiciones “comunitaristas”, tanto de los defensores del “bien común” (Sandel, 1984 y MacIntyre, 1984, citados por Mouffe, 1999) como del “republicanismo cívico” (Skinner, 1984, citado por Mouffe, 1999) que plantean su modelo de libertad bajo la idea de la “democracia de los antiguos”, a pesar de que éstos nos aportan elementos para luchar contra los aspectos negativos del individualismo liberal, pues actualmente existen espacios nuevos y diferentes. La necesidad para la autora, pasa por una superación del modelo de la modernidad, desde la articulación de múltiples ciudadanías, de “pluralismo democrático” o de “democracia agónica” promoviendo su idea de una “democracia radical”.

Siguiendo una línea similar, Viejo et al (2009), destacan la existencia de un tercer enfoque frente al liberalismo y al neorrepublicanismo, que algunos autores denominan “enfoque autónomo”, y que igualmente combina elementos de los dos modelos y cuyo origen sitúan en la propia lógica de los movimientos sociales, pues lo vinculan a las redes activistas. Maquiavelo, Moro, Spinoza, Proudhon, Bakunin o Marx, son considerados como los referentes en su “genealogía teórica”, mientras que se identifican de forma contemporánea autores como Foucault, Deleuze, Guattari y Negri, como pensadores que dan continuidad a esta tradición. Las conexiones con el liberalismo se centran en la distinción entre Estado y sociedad civil, entendiendo “al primero como la ausencia de libertad, y a la segunda como un ámbito que se ha de regular de acuerdo a una cierta idea de libertad” (Viejo et al, 2009, p.36). Lo que diferencia al enfoque autónomo del liberalismo es “el concepto de libertad, que es compartido con el ideal republicano de libertad como no dominación”. A diferencia de ambas tradiciones, la autonomía no se puede encontrar (...) en alguna forma de poder constituido, sino que es por el contrario

expresión del poder constituyente”. “La libertad como emancipación diría: A es libre porque consigue realizar una tarea X a pesar de la voluntad de dominación de B”. (Viejo et al, 2009, p.36).

Las propuestas de 1) la construcción de una “esfera pública no estatal”, bajo supuestos que responden a una síntesis de las aportaciones de Habermas, Gramsci o Freire, y promovidas por Genro y otros ideólogos del Partido de los Trabajadores en Brasil, y 2) de *democracia deliberativa empoderada*, o *gobernanza participativa empoderada*, (Fung y Wright 2001, 2003) que concibe la democracia deliberativa como una idea en construcción, a partir del estudio de prácticas concretas, completan el panorama teórico analizado por Chávez (2012a) en el artículo que nos ha servido como referencia.

¿Qué significa construir una “esfera pública no estatal”? La idea de la construcción de una “esfera pública no estatal”, en el sentido en que es planteada por Genro (2000), y otros autores vinculados a los procesos de democracia participativa ocurridos en Brasil, sugiere la necesidad de construir una forma de control público-ciudadano sobre el Estado, como clave para el futuro de los regímenes democráticos, a partir de una doble reflexión: a nivel teórico, desde la reclamación de un “nuevo contrato social” sobre el que plantear un nuevo tipo de estado, y a nivel práctico, desde la construcción de un nuevo tipo de sociabilidad sobre la que plantear un nuevo modo de vida, a partir de las prácticas cotidianas de la ciudadanía y desde las luchas sociales.

Como forma de contrarrestar las implicaciones y consecuencias del desarrollo del estado moderno, Genro (2000) aboga por la participación directa de la ciudadanía en el control para la elaboración y la ejecución de los presupuestos públicos, “por donde pasa el poder real del Estado y son mediatizados los intereses grupales de clase” (p. 16).

Por su parte, desde la propuesta de Democracia Deliberativa Empoderada o Gobernanza Participativa Empoderada enunciada por Wright y Fung (2003) se analiza lo que los autores denominan Gobiernos Participativos con Poder de Decisión (GPPD). Es un intento de establecer un modelo de profundización democrática a partir de experiencias concretas que avanzan en este sentido. Aparte de incorporar procesos de distribución de los recursos públicos, como son los Presupuestos Participativos en Porto Alegre (Brasil), o la Campaña de Planificación Popular en el Estado de Kerala (India), los compiladores de la publicación *Nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*, recogen otras experiencias, como la desarrollada en Chicago en torno a la Educación Pública y Policía, o la experimentada a nivel nacional, a partir de la Planeación para la Conservación del Hábitat, en las que se incide sobre la necesidad de la orientación práctica de los procesos, en la participación de la ciudadanía del poder de adoptar decisiones en los procesos de gobierno, y en el aspecto deliberativo de los procesos como los tres principios sobre los cuales se deben articular los diseños institucionales que pretenden la cristalización de los valores democráticos.

En el siguiente cuadro se presenta una síntesis de las principales propuestas que se sitúan en la línea que plantea Chávez (2012a) de superación de los dos polos que han marcado el debate sobre la democracia a lo largo del S. XX. Desde las experiencias tanto en América Latina como en Europa han dado en denominarse Asociacionismo Democrático o Democracia Asociativa, se recoge la propuesta de aunar los principios más rescatables de las dos tradiciones que hemos visto, en la propuesta de Democracia Agonal (Mouffe, 1999), la idea de la esfera pública no estatal, en la que Genro (2000) basa la posibilidad de crear un nuevo contrato social basado en el control público ciudadano y las

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

propuestas de Fung y Wrigth (2001, 2003) de Democracia Deliberativa que se han comentado en este último epígrafe.

Cuadro 4. Modelos de Democracia Participativa

<b>1. Asociacionismo Democrático</b>	Experiencias en América Latina, (Presupuestos Participativos, y otras experiencias de gestión y planificación urbana)
<b>2. Democracia Asociativa</b> ( <i>Associative Democracy</i> ) (Hirst y Mulgan 1994)	Experiencias desarrolladas en el Reino Unido y en otros países europeos
<b>3. Democracia Agonal</b> (Mouffe 1999)	<p>Tradición liberal: Principios de la Ilustración / “democracia de los modernos” / libertad e igualdad desde una posición crítica.</p> <p>Tradición republicana: Valores cívicos: la participación ciudadana en los asuntos públicos y la implicación del individuo en la comunidad.</p> <p>Síntesis: “pluralismo democrático” “democracia agónica” promoviendo la idea de una “democracia radical”.</p>
<b>4. Esfera pública no estatal</b> (Genro, 2000)	“Nuevo contrato social”: Control público - ciudadano sobre el Estado, desde la participación directa de la ciudadanía en el control para la elaboración y la ejecución de los presupuestos públicos.
<b>5. Democracia Deliberativa Empoderada, o Gobernanza Participativa Empoderada</b> (Fung, Wright 2001, 2003)	<p>Basadas en experiencias concretas: Presupuestos Participativos, Porto Alegre (Brasil); Campaña de Planificación Popular, Kerala (India); Educación Pública y Policía y Planeación para la Conservación del Hábitat, Chicago (EEUU)</p> <p>Orientación práctica de los procesos</p> <p>Participación de la ciudadanía del poder de adoptar decisiones en los procesos de gobierno</p> <p>Carácter deliberativo de los procesos</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del esquema de Chávez (2012a)

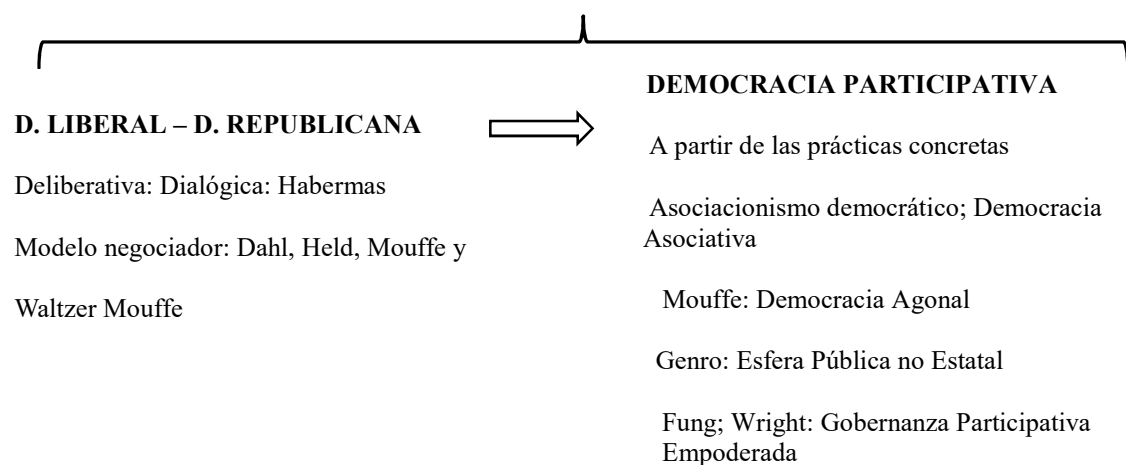
Podemos decir, desde lo apuntado hasta aquí, que la Democracia Participativa, responde a muy diferentes definiciones dada la complejidad y la heterogeneidad de las

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

realidades en las que se han venido desarrollando procesos concretos que tratan de adecuarse a diferentes principios y objetivos y propuestas teóricas que ponen el énfasis en diferentes elementos, y que son herederas de diferentes tradiciones. Desde la idea de la democracia como “proceso democratizador, por el cual los sectores subalternos de la sociedad van ganando capacidad para influir en las decisiones sobre la organización social y en particular sobre el Estado” (Navascués, 2012, p.236), podemos concluir que la Democracia Participativa, en general, “alude a procesos de devolución del poder que implican la maximización de las posibilidades de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública” (Chávez, 2012a, p.145).

#### Gráfico 6. Superación del debate Liberal - Republicano

La Democracia Participativa “alude a procesos de devolución del poder que implican la maximización de las posibilidades de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública”  
(Chávez, 2012a)



Fuente: Elaboración propia

Parece lógico pensar que la combinación de los mecanismos propios de la democracia representativa con mecanismos de participación directa de la ciudadanía en la gestión pública permite avanzar en procesos más democráticos. Y a ello deben contribuir, según hemos visto, las prácticas concretas de las que se nutre la democracia participativa. Quizá esta circunstancia nos sitúe en el centro del debate entre ambos tipos de democracia, o quizá nos ayude a superar el mismo. La superación del debate pasaría

por buscar una propuesta de síntesis que nos aleje de las posturas que las presentan como incompatibles, contribuyendo de esta forma a la profundización, democratización o radicalización de la democracia que se nos presenta como uno de los retos políticos del S.XXI. Las propuestas de síntesis o superación que acabamos de ver caminan en ese sentido. El desafío radicaría en hacer valer el lugar que los mecanismos de participación directa pueden ocupar en relación con los de la democracia representativa, y en analizar si, efectivamente, inciden en el desarrollo del proceso democratizador.

## **1.4. El debate en torno a la ciudadanía**

### ***1.4.1. La teoría crítica de los Derechos Humanos***

No podemos tomar los derechos al margen de la democracia y el desarrollo. Ahora bien, ¿cómo pensamos los Derechos Humanos en el siglo XXI? Pensar los Derechos Humanos en el siglo XXI, significa hacerlo en un contexto diferente al que existía cuando éstos fueron redactados en 1948:

el desafío radica en defendernos de la avalancha ideológica de un neoliberalismo agresivo y destructor de las conquistas sociales tan trabajosamente conquistadas por las luchas llevados a cabo por los movimientos sociales, los partidos políticos de izquierda y los sindicatos durante más de siglo y medio. (Herrera, 2008, pp.59-60)

Tomamos como punto de partida la visión crítica de los Derechos Humanos que nos ofrece Herrera, desde la cual, los Derechos Humanos deben ser entendidos de una forma integradora, superando la visión de lo que se ha denominado la “generación de derechos”, propuesta por Marshall (1949), según la cual éstos se darían de acuerdo con la siguiente secuencia, primero los políticos, después, los económicos, y por último los sociales.

Adoptar una postura crítica, supone poner en evidencia la paradoja entre los derechos y las profundas desigualdades existentes que han tenido lugar con la aplicación de determinadas políticas que se suponían de desarrollo, pero injustas para miles de millones de personas en el planeta, paradoja que pone en evidencia la interacción entre derechos y desarrollo. En la situación actual, en la que se promueven los derechos de libertad de mercado, sobre los derechos del “ser humano corporal que padece y siente necesidades”, la visión “neutra” sobre los derechos humanos que se pretende imponer, parte de una concepción universal y esencialista que en poco se corresponde con las ideas que se recogieron en la Declaración Universal en 1948.

La obligación para Herrera (2000), pasa por combatir esta imposición dada bajo los presupuestos teóricos e ideológicos de las teorías del *property rights* y de la *public choice*, según la cual, se produce una especie naturalización del proceso supeditando la lógica de los derechos a la lógica de los mercados e impidiendo cualquier reivindicación contraria a este esquema. Frente a ello, “debemos resistirnos a esa pretendida “fuerza compulsiva de los hechos” y plantear una alternativa que rechace todo tipo de naturalización de una ideología, en favor de una concepción histórica y contextualizada de la realidad de los Derechos Humanos” (Herrera, 2008, p.66).

Para lo cual, Herrera propone tres pasos:

- 1) Recuperar la acción política de los seres corporales
- 2) Formular una filosofía impura de los derechos y
- 3) Recuperar una metodología racional.

En relación con el primer paso, “recuperar la acción política de los seres corporales”, es necesario destacar la idea planteada por Herrera de que los derechos son algo que se van construyendo con la práctica, no algo anterior, o que exista de una manera



ideal y previa. Esto es importante, porque nos ayuda a situarnos en un plano diferente: entender los derechos como algo ideal, los deja fuera de cualquier incidencia en la práctica, algo separado de los hechos y de lo cotidiano perteneciente a una subjetividad dominada por las pasiones e irracional. Mientras, los hechos constituirían la objetividad, la única base para el conocimiento científico y la acción política.

Por esa razón, los derechos humanos “vistos como ideales” se presentan como instancias neutrales con respecto a lo político. Como esferas escindidas de todo lo que significa la vida, con todos sus conflictos, sus consensos y sus incertidumbres. (...) En definitiva, una concepción de los derechos como ideales previos a la acción social conduce a una concepción muy restringida de lo político (...) estaríamos ante una concepción restringida de lo político: búsqueda de consensos al margen de los antagonismos reales que se dan en los contextos, desplazando el conflicto y la oposición a la esfera autónoma y separada de toda intervención institucional. (Herrera 2008, p.67)

En este sentido, la posición respecto al consenso liberal de Herrera coincide con la visión de Mouffe (1999). Esta última mantiene una postura crítica sobre las tesis de Habermas (1994), quien defiende la democracia deliberativa como un aspecto necesario que profundiza el proyecto moderno, pero sin cuestionar las desigualdades de partida y sin tener en cuenta los “antagonismos”, por un lado, y de Rawls (1978), por otro, quien se sitúa en la defensa de liberalismo a través de su idea de justicia basada en las estrategias individuales de la elección racional. Ambos pues, Herrera y Mouffe, comparten la misma posición respecto a los ideales de libertad e igualdad racionalista del proyecto moderno.

Por otra parte, entender los derechos como algo previo, supone renunciar a cualquier forma de modificación de la realidad. Destaca en este sentido una concepción “conservadora” de la realidad, algo que está por encima de nuestra capacidad de actuar. Frente a esta “ontología de la presencia” que “reduce el campo de lo político-estratégico a lo lógicamente compatible con la idea de una objetividad social cerrada sobre sí misma”,

Herrera (2005) propone una “ontología de la potencia”, “de la acción política ciudadana siempre en tensión con las tendencias que tienden a reificar las relaciones sociales. Una ontología, pues, que permita comprender y llevar a la práctica lo político-estratégico de un modo socialmente compatible con una política democrática de textura abierta”. Y en este mismo sentido se han venido expresando algunos autores que, desde la perspectiva jurídica del Derecho y de los Derechos, plantean la importancia de las luchas sociales por la consecución de “derechos”.

#### ***1.4.2. El concepto de ciudadanía***

El tema que representa el objeto de estudio del presente trabajo, esto es la articulación de procesos de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, es consustancial al debate existente en torno a la “ciudadanía”. ¿quiénes y, en virtud de qué, son los que poseen esa cualidad?, ¿qué derechos y con respecto a qué bienes? y la pregunta en la que se funda la visión crítica de los Derechos Humanos: ¿es el derecho -o los derechos- en sí, como veremos, circunscrito al falso debate de la “falacia” de los derechos, o el acceso a determinados bienes y servicios lo que determina la posibilidad del ejercicio de la ciudadanía?

Entre las acepciones del término “ciudadano, na” que recoge el Diccionario de la Real Academia Española (Ed. 2001), la primera que aparece considera que se trata de todo aquel “natural o vecino de una ciudad”. Desde la misma, se interpreta por “natural”, el haber nacido en la ciudad; y por vecino, el estar empadronado en la misma, lo que significa que ambas circunstancias requieren de ambos actos que concedan a las personas el estatus jurídico de ciudadano. La tercera que encontramos hace referencia al mismo como “habitante de las ciudades antiguas o de Estados modernos como sujeto de derechos políticos y que interviene, ejercitándolos, en el gobierno del país”.

Por otro lado, el término ciudadanía en la misma edición del Diccionario de la Real Academia Española, recoge lo siguiente: “1. Cualidad y derecho de ciudadano. 2. Conjunto de ciudadanos de un pueblo o nación. 3. Comportamiento propio de un buen ciudadano”.

Es, con respecto a la primera acepción que encontramos, donde se sitúa el actual debate en torno al derecho y, en este caso a los derechos.

El final de la Segunda Guerra Mundial trajo consigo la expansión y el reconocimiento de los derechos de ciudadanía al conjunto de la población, quedando recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948.

Sobre el concepto de ciudadanía, quizá la concepción que Marshall refleja en su obra *Citizen and social class* (1949) haya sido la más influyente entre quienes piensan ésta como “posesión de derechos” (Kymlicka y Norman, 1996). Como mantienen Kymlicka y Norman, y así ha venido siendo puesto de relieve por algunos otros especialistas (Herrera, 2008; Ziccardi, 2007) para Marshall, el reconocimiento de los derechos responde a la visión “generacional” de los mismos, y se explica en función de diferentes fases temporales o históricas por las que éstos han ido siendo reconocidos: primero fueron civiles, en el S XVII, luego los políticos en el XIX, posteriormente los sociales que se obtienen en el siglo XX. Y, desde este punto de vista, la expansión de tales derechos requiere de un Estado de Bienestar Liberal – Democrático que asegure a cada integrante de la sociedad la capacidad de participar y disfrutar de la vida en común.

Según Kymlicka y Norman (1996), dicha concepción se corresponde con la visión “pasiva” o “privada” de los derechos, y “supone la ausencia de toda obligación de participar en la vida pública” (p.4). También esta noción ha sido sometida a una doble

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

crítica: desde posturas liberales y desde las posturas comunitaristas. Ambas son analizadas en el artículo mencionado.

Para los liberales de la Nueva Derecha, los derechos sociales “(a) son incompatibles con las exigencias de libertad negativa y con los reclamos de justicia basados en el mérito, (b) son económicamente ineficientes, y (c) nos hacen avanzar en el “camino hacia la servidumbre”. Principalmente, la Nueva Derecha alega que el Estado de Bienestar promueve la pasividad entre los pobres y ha perpetuado el problema al reducir a los ciudadanos al papel de clientes inactivos de la tutela democrática, no mejora el sistema de igualdad de oportunidades y crea una cultura de la dependencia.

Por otro lado, mantiene la idea de la necesidad de generar un sistema de obligaciones como precondition para alcanzar la igualdad de derechos, y en particular, dichas obligaciones están referidas a una necesaria contraprestación en el ámbito del trabajo: “al no poder cumplir con la obligación de satisfacer sus propias necesidades económicas, los desempleados de largo plazo son una fuente de humillación tanto para la sociedad como para sí mismos” (Mead, 1986). En este sentido es como se conciben las reformas de los sistemas de seguridad social en Estados Unidos y en Inglaterra en los años 80 (Kymlicka y Norman, 1996, p. 240).

Las críticas por parte de la izquierda a las posiciones descritas destacan la falta de comprensión de la incidencia de la estructuración económica global, por un lado, así como los resultados obtenidos con la aplicación de políticas de reducción del sistema de protección: “Para muchos, por lo tanto, el programa de la Nueva Derecha no debe verse como expresión de una concepción alternativa de lo que es ser un ciudadano sino como un asalto al propio principio de ciudadanía” (Kymlicka y Norman, 1996, p. 240).

Desde las posturas de la izquierda se ha defendido el planteamiento según el cual debe existir una corresponsabilidad por parte de la ciudadana en relación con los derechos y las obligaciones.

Este se diferencia del planteamiento de la Nueva Derecha en una cuestión de fondo. En este caso, el trabajo no puede ser una obligación, sino que éste debe ser garantizado por la vía del pleno empleo, resaltando la idea de que los derechos deben preceder a las obligaciones.

En un sentido parecido se expresa el discurso feminista en este aspecto, sin embargo, la mayoría de las críticas a la nueva derecha residen en la falta de oportunidades que reciben las mujeres en relación con el empleo, restringiendo la autosuficiencia por parte de la nueva derecha al ámbito de la familia e interpretando en este sentido que la responsabilidad de trabajar recaería únicamente en el varón sustentador, dejando a las mujeres en una situación de dependencia con respecto a los mismos y reproduciendo el mismo esquema de subordinación que se produce con respecto al Estado.

Siguiendo la exposición de Kymlicka y Norman (1996), por parte de la tradición republicanista encontramos importantes diferencias con respecto a las posiciones que se han mantenido por parte de la Nueva Derecha.

Como hemos visto, la derecha acepta que es el mercado quien provee a la ciudadanía de las virtudes necesarias para el ejercicio de los derechos. Sin embargo, destacan los autores otras posturas que vienen a poner en cuestión tal aseveración ante la pregunta de ¿cómo aprendemos esas virtudes por las que lograr el equilibrio entre derechos y responsabilidades?: Los autores distinguen en este grupo entre cuatro posiciones diferenciadas en cuanto a la concepción de la ciudadanía: 1. La izquierda y la

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Democracia Participativa; 2. Republicanismo Cívico; 3. Teóricos de la Sociedad Civil; 4. Teorías de la Virtud Liberal. Todas ellas tienen en común el considerar la necesidad de participación del individuo en la comunidad política, aunque difieren en diferentes grados al entender cómo se promueve una ciudadanía plena en los diferentes casos.

Destacamos en este apartado, desde las aportaciones tanto de Herrera y su propuesta sobre la “ontología de la potencia”, como desde lo apuntado por Kymlicka y Norman (1996), la consideración de la capacidad de intervenir, y por tanto de actuar, o de “participar” como un derecho fundamental de las personas que debe promover una ciudadanía plena.

#### ***1.4.3. La participación ciudadana como derecho***

¿Podemos considerar la Participación Ciudadana como un derecho? ¿Qué significado tiene o qué lugar viene a ocupar dentro del conjunto de los derechos humanos? ¿Qué papel juega la Participación Ciudadana en el proceso de construcción de la ciudadanía?

En primer lugar, debemos encontrar una noción sugerente para definir lo que entendemos por participación ciudadana. Como otros conceptos en el ámbito de las Ciencias Sociales, éste también responde a diferentes enfoques y resulta complicado encontrar una definición única. Pretendemos situarnos en el ejercicio de los derechos, y ello toca a diferentes disciplinas, por esta razón, podemos intuir cómo nos adentramos en un campo no exento de confrontaciones. El concepto de ciudadanía está íntimamente relacionado con la idea de participación, como derecho político, como ejercicio del derecho que implica la capacidad individual de tomar decisiones sobre los aspectos públicos, y podemos considerar que constituye la piedra angular de los procesos de

democratización política. Es por ello que las confrontaciones subyacen a la propia construcción estructural de la democracia y al diseño institucional de los sistemas políticos.

Desde la Ciencia Política se ha identificado la participación ciudadana con distintas formas de ejercer una actividad política, relacionando el término con diversos aspectos formales y convencionales que conforman la actividad política en nuestros regímenes democráticos, entre estos, la capacidad de elegir a nuestros representantes a través del sufragio universal, principal forma de participación política que restringe nuestro derecho de ciudadanía a la emisión del voto una vez cada equis años, y otras formas institucionalizadas, “circunscrita(s) a lo que las normas y leyes de un país haya regularizado como vías de participación política” (Tejada y Prados, 2003, pp. 9-10).

En la literatura politológica encontramos otras modalidades no convencionales de participación: asistir a una manifestación, firmar una petición, participar en una sentada, o manifestarse a través de distintas formas de desobediencia civil, a raíz de los estudios dedicados a la cultura cívica inaugurados por Almond y Verba (1997) en los años 50, y que han supuesto una notable influencia en posteriores investigaciones sobre comportamiento político en las sociedades contemporáneas, como indican los autores citados.

Más allá de esta diferenciación entre formas convencionales y no convencionales de participación, algunos autores señalan otras diferencias entre “participación ciudadana y otras formas (política, social, comunitaria)” (Ziccardi, 2007). De esta forma la autora hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, incorporando en los mismos los intereses particulares de los actores involucrados en los mismos. Ello nos devuelve al debate que constituye el primer punto

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

de confrontación entre lo que consideramos participación como derecho político a tomar decisiones vinculantes sobre distintos aspectos de carácter público –identificadas con las formas convencionales– y otras formas de participación que se dan en otros ámbitos no gubernamentales, y que han venido a denominarse participación social. Y ello nos lleva a la dificultad, según Ziccardi, de construir una ciudadanía plena en el sentido clásico de Marshall, pues considera insuficientes dichos derechos tal y como quedan recogidos en las diferentes legislaciones. Por tanto, lo que la autora plantea es la necesidad de propiciar espacios y metodologías para garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos y ampliando así la dimensión social de la ciudadanía.

En una línea similar, Cunill (1991) apunta las dificultades para diferenciar distintas formas de participación, ciudadana, política, social o comunitaria. En relación con la necesidad de entender la misma como forma de control ciudadano sobre la administración pública, hemos de tener presente el sentido utilitario que se le adjudica cuando ésta se justifica de forma utilitarista por parte de la Administración, para conocer las necesidades de la población, para obtener algún modo de colaboración, o para la realización de determinadas actividades que debieran ser cubiertas por la administración. Destaca en este sentido la diferencia entre una modalidad de participación basada en el control por parte de la ciudadanía sobre la actuación de la Administración Pública, del carácter instrumental que se le pueda asignar para la prestación de determinados servicios que debieran ser cubiertos por el Estado.

Resulta relevante esta cuestión, de hecho, en el ámbito jurídico español se distingue entre participación política, entre las que destacan aquellos derechos políticos derivados del artículo 23 de la Constitución Española, de la participación ciudadana, que se situaría en este otro ámbito de colaboración con las administraciones públicas a través



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

de diversos mecanismos. La Participación Ciudadana desde este punto de vista tiene un carácter más amplio que la Participación Política, que nos remitiría a la posibilidad de ejercer nuestro derecho al voto para elegir a nuestros representantes, consagrando así la Democracia Representativa frente a otras fórmulas que involucren a la ciudadanía en la toma de decisiones en el ámbito de la política estructuralmente considerada y blindada en el conjunto de nuestro ordenamiento jurídico.

Continuas alusiones por parte de diferentes expertos constitucionalistas a diversas Sentencias del Tribunal Constitucional respecto al alcance del artículo 23 de la Constitución Española (STC 119/1995; STC 116/1996; STC 103/2008; STC 31/2010), ponen en evidencia la incapacidad del diseño institucional español para acoger las nuevas formas de democracia participativa que se requieren adoptar en la situación política actual. Tal y como se recoge en dicho precepto, “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal” (Art.23, CE). Desde esta formulación, Alberdi (2012), precisa que la Constitución Española

dota a la participación de dimensión subjetiva y eficacia propia de los derechos fundamentales. Sin embargo, la Jurisprudencia del TC, ha realizado una interpretación muy restrictiva del citado precepto, de manera que solo protege las instituciones de participación política identificando participación con participación política. (p. 90)

La autora nos plantea que es la STC 119/1995 la que de forma más prolija argumenta esta concepción, distinguiendo entre dos formas de democracia, la política, que se ejerce a través de las instituciones representativas y con formas de participación directa (como el referéndum, la consulta popular y el concejo abierto), y la participativa,

de carácter sectorial y para la defensa de intereses concretos a que se ejerce a través de asociaciones y organizaciones representativas.

La concepción de la participación ciudadana, desde este punto de vista, colisiona con otras concepciones adoptadas por otras disciplinas, como la politología o la sociología, del fenómeno participativo. “La participación política puede definirse, de manera muy general, como toda actividad de los ciudadanos que está dirigida a intervenir en la designación de los gobernantes y/o a influir en los mismos con respecto a una política estatal” (Mateos, 2009, p. 1). Y así, la participación política abarca fenómenos muy diferenciados: “desde el sufragio universal a los grandes procesos de acción colectiva, desde modelos denominados convencionales a otros no convencionales” (Mateos, 2009, p. 1).

### **1.5. El papel de los movimientos sociales**

¿Qué papel juegan los Movimientos Sociales, como actores de acción colectiva en el proceso democratizador? De acuerdo con la visión crítica de los Derechos Humanos, el de las luchas por la consecución de derechos.

Históricamente, y en cuanto a las formas actuales de ciudadanía se refiere, los derechos ciudadanos en los regímenes occidentales fueron conquistados por los movimientos sociales, en particular por el movimiento obrero (...) los nuevos actores de la democracia son aquellos sectores excluidos que se organizan y reivindican su derecho a ser incluidos en el consenso social que está en la base de las instituciones y procesos democráticos. (Thede, 2006, pp. 25–27)

En consonancia con las consecuencias diversas que el proceso de globalización genera, Rodríguez Villasante (2006a) nos habla de las doce plagas que provocan las situaciones críticas en la que nos desenvolvemos, nucleados en torno a ciertos “bloqueos” en varios frentes. Nos propone la siguiente identificación de los mismos: Bloqueos

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

identificados con la “H” de habitar, relacionados con la naturaleza, por nuestra forma de habitar los espacios donde vivimos: consecuencia del uso despilfarrador de la tecnología, el cambio climático, la contaminación y los riesgos para la salud del estilo de alimentación; los bloqueos relacionados con la “T” de trabajos, relacionados con la economía y el trabajo y sus consecuencias, el aumento de la pobreza, la expansión de la economía financiera y especulativa y las crisis económicas; los bloqueos “P” de poderes, nos lleva a identificar los aspectos relacionados con cómo nos organizamos y nos relacionamos, las violencias cotidianas, la guerras no declaradas en el mundo, los estilos autoritarios en las formas de organizar la política; y los bloqueos “C” de cultura, se corresponderían con el papel que juegan los medios y los mensajes, que imponen una forma de pensamiento monolítico según intereses y la consecuente pérdida de esperanza de poder cambiar esto.

Destaca en este sentido el carácter multifactorial del proceso globalizador, y su incidencia en todas las esferas de la sociedad, en este caso, en los diferentes contenidos sobre los que los movimientos sociales se vienen pronunciando y que es así interpretado por los diferentes autores que analizan dicho proceso: los temas por los que habían luchado los movimientos sociales en otras épocas se encuentran de la misma forma afectados en la actualidad: el ecologismo, ante los desastres ecológicos que produce el proceso de industrialización, concentrado ahora en los países de la periferia, los más empobrecidos; el feminismo, ante una sociedad que sigue siendo patriarcal y que se ensaña especialmente con las mujeres, las más desprovistas de oportunidades; el sindicalismo, ante la permanente reducción de los derechos laborales y sociales que habían sido conquistados gracias a las luchas del movimiento obrero, que aparece debilitado por las consecuencias del desarrollo de los procesos postfordistas; o el

pacifismo, ante la intervención militar sostenida en aquellos países que se conforman en torno al llamado “eje del mal” por los ideólogos del capitalismo global (Fernández Durán, 2001; Fernández Buey, 2005).

Los movimientos sociales adquieren una relevancia central en su papel de “agente colectivo que interviene en el proceso de transformación social (promoviendo cambios u oponiéndose a ellos)” (Riechmann, 1994b, p. 47). Para abordar el concepto de movimiento social, es interesante conocer, por un lado, los contextos en los que estos actúan, y por otro, los diversos enfoques y modelos que han orientado su teorización. Las primeras oleadas de movilización de grupos organizados se sitúan en distintas décadas del siglo XIX, en defensa por los agravios producidos ligados al desarrollo del capitalismo incipiente, y que tendría su continuación en el siglo XX, hasta la expansión y desarrollo del estado de bienestar en las sociedades occidentales, aparecen identificados fundamentalmente con el movimiento obrero. En los años 60 y 70 del siglo XX, el análisis de los movimientos sociales adquiere un interés central por parte de la sociología, y supusieron un cambio de paradigma con respecto a los enfoques interaccionistas y funcional estructuralista, que había prevalecido hasta entonces. Si previamente, desde las diferentes escuelas y líneas teóricas que abordaban el estudio de los mismos los habían considerado de alguna manera expresión de un cierto comportamiento “anómico” o “irracional”, propio de individuos y grupos marginales, la oleada de movilizaciones que ocurren a partir de las décadas indicadas propicia la necesidad de un cambio de paradigma en relación con el estudio de los mismos. En este periodo, marcado por la incidencia en la forma de vida de la población de los valores postmaterialistas, como son definidos por Inglehart (1996), se dan ciertas novedades con respecto a las décadas anteriores, propiciadas por el cambio de actores, así como por el motivo y los objetivos de la protesta.

En la actualidad el estudio de los movimientos sociales está consolidado y sustentado, apareciendo como un componente más de las sociedades occidentales. Bajo formas de organizaciones diversas, con metas y objetivos diferenciados, con mayor o menor grado de influencia política, las oleadas de protesta, lejos de frenarse, parece que adquieren una nueva dimensión en relación con los acontecimientos, incorporando nuevas formas de acción, acrecentando sus capacidades y a partir de la conformación de redes transnacionales que se empezaron a manifestar a principios del siglo XXI, reivindicando una globalización desde abajo identificada como movimiento por la justicia global (Della Porta y Diani, 2011).

### ***1.5.1. Principales enfoques para el análisis de los movimientos sociales***

Al igual que otros fenómenos sociales, los movimientos sociales han sido objeto de análisis desde diferentes ópticas, y podemos decir que han seguido una línea coherente con los enfoques principales que han guiado a las ciencias sociales.

El modelo de comportamiento colectivo fue el más influyente hasta los años 60 del siglo XX. Según Ledesma, este enfoque está integrado por la escuela del interaccionismo simbólico, cuyo inicio se asocia al ensayo de Blumer *Outline of Collective Behaviour*, y por la del funcionalismo estructural, primero asociado a los estudios de Parsons y posteriormente, vinculado a la obra fundamental de Smelser, *Teoría del comportamiento colectivo*, en la que el autor “se aleja de los enfoques psicologistas para dedicarse al examen de los determinantes sociales de la protesta” (p. 73). Para Riechman (1994a), ambas perspectivas podían considerarse “compatibles de un único enfoque común, pero se produjo una especie de división del trabajo que asignaba las

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

tareas microsociológicas al interaccionismo simbólico y las macrosociológicas al funcionalismo estructural” (p. 17).

Con la aparición de los movimientos *sesentayochistas*, (Riechmann, 1994a; P. Ledesma, 1994), cuando empieza a sentirse la influencia de la nueva oleada de protesta social, el enfoque de comportamiento colectivo entra en crisis. El desafío de los estudiantes antiautoritarios y los activistas de la “nueva izquierda” no cuadraban con la imagen del comportamiento desviado, anómico, fragmentado e irracional que postulaban los esquemas del comportamiento colectivo (Riechmann, 1994a). Surge así el *Enfoque de Privación Relativa* en los años 70, desde los análisis de Gurr, quien explica que la privación producía un sentimiento directo de frustración y agresión, en virtud de la cual, los grupos de ciudadanos excluidos de la participación política o castigados por la crisis económica se movilizan para exigir acceso, participación y reconocimiento de derechos.

El *Enfoque de Elección Racional* adquiere también relevancia en el momento en que se está produciendo este cambio de paradigma en el estudio de los movimientos sociales a finales de los años 60. Éste se basa en el modelo de Olson (*The logic of collective action*), según el cual, los individuos no participan en acciones colectivas a menos que los beneficios esperados superen los costes de su acción (Riechmann, 1994a). En este sentido, destaca el papel que juegan los “incentivos selectivos”, como “el prestigio, el respeto ajeno, una posición de liderazgo, la amistad de los demás, incluso las gratificaciones psicológicas derivadas del sentimiento de “haber actuado correctamente” (Ledesma, 1994, p. 86).

Gráfico 7. Principales Enfoques para el estudio de los Movimientos Sociales

<b>COMPORTAMIENTO COLECTIVO</b>	MICRO Interaccionismo Simbólico	Blummer <i>Outline of Collective Behaviour</i>
	MACRO Estructural Funcionalismo	Smelser <i>Teoría del comportamiento colectivo</i>
<b>PRIVACIÓN RELATIVA</b>	Privación por la crisis sentimiento de frustración	Gurr <i>Why men rebel</i>
<b>ELECCIÓN RACIONAL</b>	Relación coste beneficio de la protesta. Incentivos selectivos	Olson <i>The Logic of Collective Action</i>
<b>MOVILIZACIÓN DE RECURSOS</b>	Recursos externos	Obersholl <i>Social Conflicts and Social movements</i>
	Líderes y activistas	MacCathy, Zald <i>Resource Mobilization and Social Movement</i>
	Oportunidades políticas	McAdam, Tarrow y Tilly <i>Social Movement</i>
<b>NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES</b>	Teóricos de la identidad (Denominados por Cohen, 1985)	Touraine, Alberoni , Rashke, Offe y Melucci
	Escuela particularista (Denominados por Eyerman/Jamison, 1991)	Tilly
	Enfoque cognitivo	Eyerman/Jamison
	Enfoque de Redes	Dalton/Küchler

Fuente: Elaboración a partir de los esquemas de Ledesma (1994) y Riechmann (1994a)

Desde las reflexiones sobre los procesos por los que se canalizan los recursos necesarios para la acción colectiva, surge la *Teoría de la Movilización de Recursos* (años 70). El enfoque parte del análisis de organizaciones, no de individuos, y desde este, estudia la eficacia con la que los movimientos emplean los recursos de que disponen para alcanzar sus objetivos. Las tácticas de estas organizaciones no se basan en los estallidos

emocionales de ciudadanos frustrados, sino en cálculos conscientes sobre cómo alcanzar los objetivos de la organización. Dentro de este enfoque, se diferencian tres corrientes, según el tipo de recursos: Recursos externos frente a los organizativos (Obershall); Capacidad de iniciativa de los líderes y activistas (McCarthy, Zald); Recursos y Oportunidades políticas (Tilly, McAdam; McAdam, Tarrow y C. Tilly).

Fundamental en el estudio de los movimientos sociales es lo que, según Riechmann (1994a), se ha dado en llamar “Teorías Europeas de los Nuevos Movimientos Sociales (NMS)” (p.26). Bajo la denominación de “teóricos de la identidad”, el autor incluye a los analistas europeos, como Touraine, Alberoni, Rashke, Offe y Melucci, quienes “afirman que la aparición de los nuevos movimientos tiene que ver con las transformaciones fundamentales de las sociedades industriales avanzadas” (p.26). También Riechmann identifica a Tilly, como representante de la escuela “particularista”, quien, desde un enfoque histórico sociopsicológico, se centra al mismo tiempo en estudios de caso, así como en las motivaciones individuales que propician la participación en movimientos sociales.

### ***1.5.2. El concepto de movimiento social***

Como podemos inferir de la complejidad subyacente en los diversos enfoques utilizados para el análisis de los movimientos sociales, su definición se vuelve una tarea difícil, pues sobre los movimientos sociales y dependiendo del modelo utilizado, se han dado muchas definiciones.

Las dificultades que encontramos para sistematizar el concepto vienen dadas, además de por la misma delimitación del objeto de estudio, por diversos problemas que tienen que ver con la diversidad de objetivos que persiguen, lo cual significa una



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

dificultad para establecer fronteras y delimitarlos frente a otras formas de acción colectiva, sean convencionales e institucionalizadas o no convencionales. La pluralidad de tendencias y objetivos, así como la incidencia en la modificación del orden social aparecen como rasgos definitorios de los mismos.

**Cuadro 5. Movimientos Sociales: Definiciones**

Autor	Definición	Elementos
Lorenz von Stein (1850)	“Historia del movimiento social en Francia desde 1789 hasta nuestros días” (1850) = Movimiento obrero	Equiparación movimiento social a movimiento obrero, como la forma más importante de protesta social, por lo que entonces se equipararon ambas denominaciones.
Heberle (1951)	“conmoción, una agitación entre la gente, una inquietud, un intento colectivo de alcanzar un objetivo visualizado, en especial, un cambio en determinadas instituciones sociales”	Conmoción, agitación Objetivo: cambio institucional
Gusfield (1951)	“exigencias socialmente compartidas de efectuar cambios en algún aspecto el orden social”	Exigencias socialmente compartidas Cambios en el orden social
Bottomore (1982)	“esfuerzos colectivos para promover u oponerse al cambio en la sociedad de la cual forman parte”	Esfuerzos colectivos Cambio en la sociedad
Guiddens (1991)	“un intento colectivo de promover un interés común o de asegurarse un objetivo compartido”	Interés común Objetivos compartidos
Melucci (1985)	“el comportamiento conflictivo que no acepta los roles sociales impuestos por las normas institucionalizadas anula las reglas del sistema político y/o ataca la estructura de las relaciones de clase de una sociedad dada”	Conflicto/no aceptación de roles Objetivos: Anulación de reglas
Touraine (1976)	“la acción colectiva mediante la cual una clase – actor lucha por la definición social de la historicidad en un contexto histórico dado”	Acción colectiva Cambio definición historicidad
Wilkinson (1971)	“Un movimiento social es un esfuerzo colectivo deliberado de promover cambios en alguna dirección y por cualquier medio, sin excluir la violencia, la ilegalidad, la revolución o la retirada a una comunidad utópica. El compromiso del movimiento social con el cambio y la <i>raison d’être</i> de su organización se basan en la volición consciente, el compromiso normativo con los objetivos o creencias del movimiento y la participación activa por parte de los seguidores o miembros del mismo”	Colectividad Promover cambios

Fuente: Elaboración a partir del esquema conceptual de Ledesma. (1994, pp.59-62)

\*Ledesma explica cómo los especialistas van a ir abandonando el interés por llegar a definir con precisión “el objeto de estudio, para optar por una fórmula más simple de delimitación: la enumeración de las actividades que consideran incluidas en él” (p.63), destacando como uno de los primeros trabajos que rompía con ese objetivo de llegar a una definición exhaustiva, la propuesta de Obershall, al referirse al “rico y heterogéneo campo de los conflictos sociales que incluye los conflictos de clase, raciales y comunales, las rebeliones, las insurgencias, las revoluciones, los motines, los desórdenes civiles, los disturbios sociales, las huelgas, el bandidismo, los movimientos nacionalistas, las manifestaciones de protesta, etc.” (Ledesma, 1994, p.63).

Desde los enfoques y diferentes formas de abordar el estudio de los mismos, destacamos las siguientes definiciones correspondientes a Rashke (1994), a Riechmann (1994b) y a Della Porta y Diani (2006).

Para Raschke,

Un movimiento social es un actor colectivo movilizador que con cierta continuidad y sobre las bases de una alta integración simbólica y una escasa especificación de su papel, persigue una meta consistente en llevar a cabo, evitar o anular cambios sociales fundamentales, utilizando para ello formas organizativas y de acción variables. (Raschke, 1994, p.124)

Respecto a la misma, el autor hace las siguientes aclaraciones:

1. Movilización de apoyos: lo considera una condición fundamental. Permanecer en movimiento es una característica principal del movimiento social.
2. Cierta continuidad: necesaria para deslindar el movimiento social de episodios colectivos.
3. Alta integración simbólica: Pronunciado sentimiento del nosotros y conciencia común sobre la base de una diferenciación entre aquellos que están “a favor” y “en contra”

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

4. Escasa especificación del papel: posibilitan múltiples y cambiantes formas de participación. La especificación de los papeles crece con el grado organizativo del movimiento.

5. Metas: Búsqueda de cambios de algunos elementos importantes del sistema, más que del sistema en su conjunto.

Riechmann (1994b), plantea ocho características fundamentales para poder llegar a una definición, dentro de la corriente de los Nuevos Movimientos Sociales:

1. Orientación emancipatoria: recogen lo más sustantivo de los ideales antiautoritarios que animaron al movimiento estudiantil de los años 60

2. Tipológicamente “se hallan en un punto intermedio entre los movimientos con orientación de poder y los de orientación cultural” (p.62). Destaca su carácter pro – sociedad civil, con el objetivo de desarrollar formas de contra poder para transformar la vida social a través de formas de autorregulación colectiva.

3. Orientación antimodernista. “No comparten la concepción lineal de la historia, la creencia en el progreso entendido como desarrollo material ni la fe en el ser humano para crear y modelar indefinidamente las condiciones de su existencia por medio de la ciencia y la tecnología” (p.63) (crítica al pensamiento científico – tecnológico, al proyecto de la modernidad y crítica de la civilización productivista y patriarcal).

4. Composición social heterogénea, en la que predomina un grupo social: el de los trabajadores del sector servicios, vinculado a los servicios sociales y culturales perteneciente a los que se ha denominado “nuevas capas medias”

5. Con objetivos y estrategias de acción muy diferenciadas: combinan intereses temáticos diferentes y particulares, manteniendo la autonomía de los distintos movimientos.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

6. Estructura organizativa descentralizada y antijerárquica, “en forma de red”, “con un nivel bajo de institucionalización y profesionalización; desconfianza hacia la burocratización y hacia los líderes carismáticos” (p.65)

7. Politización de la vida cotidiana y del ámbito privado, “con el intento de desarrollar formas alternativas de convivencia, producción y consumo” “lo personal es político” (p.66)

8. Métodos de acción colectiva no convencionales: “desobediencia civil, resistencia pasiva, acción directa con fuertes elementos expresivos” (p.67), manifestaciones con componentes lúdicos, cadenas humanas, “una parte de lo que podríamos llamar esta “nueva cultura de la acción política” (p. 67). Al mismo tiempo destaca la generalización de los métodos de la lucha obrera a otros espacios de la vida social (fuera del mundo económico).

Por último, destacamos las aportaciones de Della Porta y Diani, quienes consideran que

los movimientos sociales son procesos sociales diferenciados consistentes en mecanismos a través de los cuales actores comprometidos en la acción colectiva: se involucran en relaciones conflictivas con oponentes claramente identificados; se vinculan en densas redes informales; y comparten una identidad colectiva diferenciada. (Della Porta y Diani, 2011, p. 43).

El campo de estudio de los movimientos sociales es extremadamente amplio y complejo, y no podemos en este trabajo abordar un tratamiento más profundo. Consideramos oportuno haber enunciado algunos de los enfoques más influyentes, así como algunas de las definiciones más destacadas, para evidenciar la necesidad de un modelo, y de la importancia de determinados elementos que nos ayuden a analizar el sentido de las distintas movilizaciones ciudadanas que se articulan en torno a las reivindicaciones en relación con el ejercicio de los derechos que posibilitan un acceso

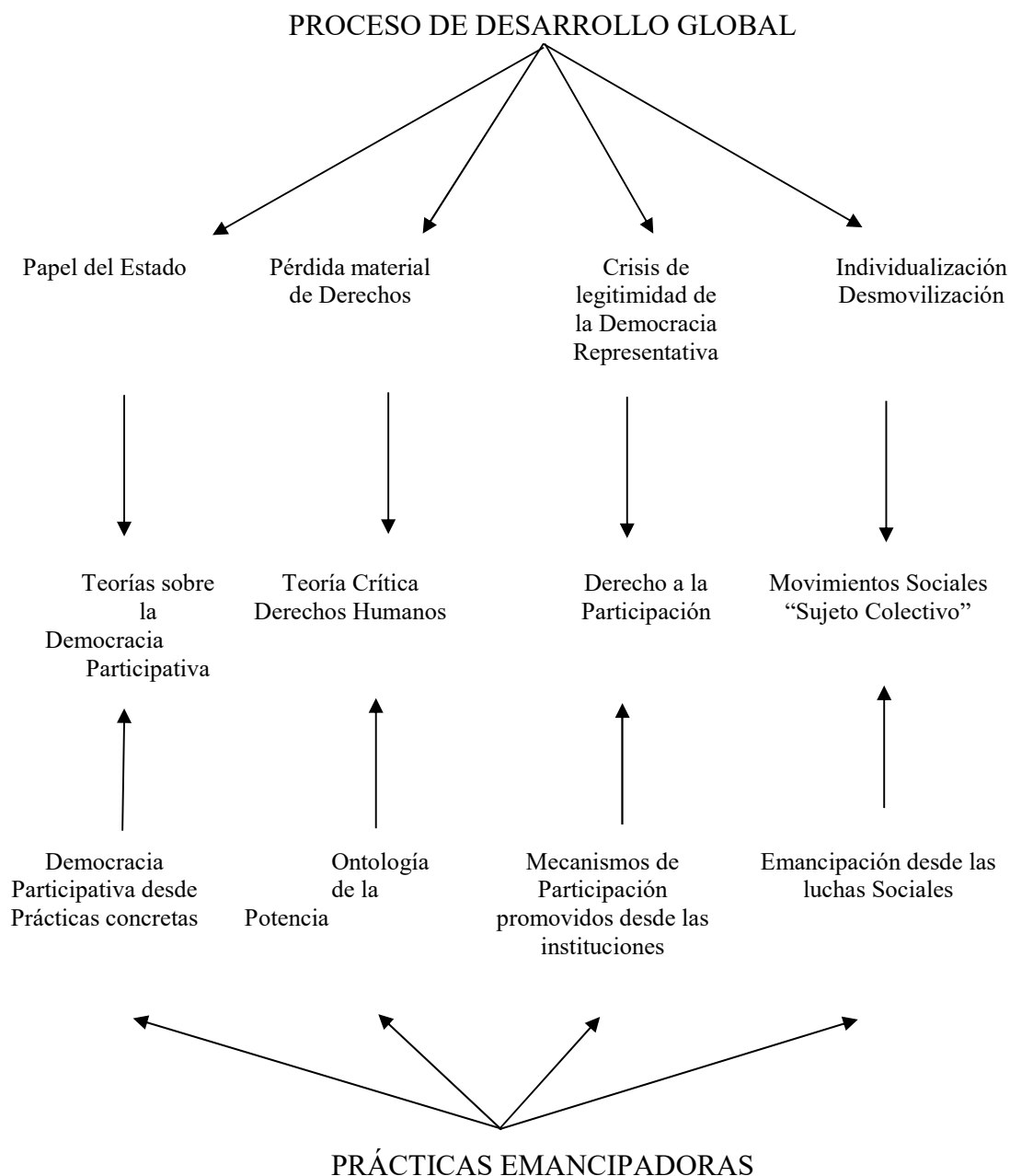
igualitario a los bienes materiales, y su vinculación con la evolución de los movimientos sociales.

Cuadro 6. Elementos que definen a los Movimientos Sociales (Rashke, Riechmann, Della Porta y Diani)

Rashke (1994)	Riechmann (1994)	Della Porta y Diani (2006)
<p>1. Movilización de apoyos: como condición fundamental. Permanecer en movimiento es una característica principal del movimiento social.</p> <p>2. Cierta continuidad: necesaria para deslindar el movimiento social de episodios colectivos.</p> <p>3. Alta integración simbólica: Pronunciado sentimiento del nosotros y conciencia común sobre la base de una diferenciación entre aquellos que están “a favor” y “en contra”.</p> <p>4. Escasa especificación del papel: posibilitan múltiples y cambiantes formas de participación. La especificación de los papeles crece con el grado organizativo del movimiento.</p> <p>5. Metas: Búsqueda de cambios de algunos elementos importantes del sistema, más que del sistema en su conjunto.</p>	<p>1. Orientación emancipatoria, ideales antiautoritarios propios de los años 60.</p> <p>2. Tipológicamente en un punto intermedio entre los movimientos con orientación de poder y los de orientación ltural.</p> <p>3. Orientación antimodernista. Contra la concepción lineal de la historia, el progreso como desarrollo material, la fe en el ser humano para crear y modelar indefinidamente.</p> <p>4. Composición social heterogénea, en la que predomina un grupo social: el de los trabajadores del sector servicios, nuevas capas medias.</p> <p>5. Objetivos y estrategias de acción muy diferenciadas.</p> <p>6. Estructura organizativa descentralizada y antijerárquica, “en forma de red”, nivel bajo de institucionalización y profesionalización; desconfianza hacia la burocratización y hacia los líderes carismáticos.</p> <p>7. Politización de la vida cotidiana y del ámbito privado.</p> <p>8. Métodos de acción colectiva no convencionales: desobediencia civil, resistencia pasiva, acción directa, elementos expresivos, manifestaciones con componentes lúdicos, cadenas humanas, “nueva cultura de la acción política”.</p>	<p>1. Procesos sociales diferenciados.</p> <p>2. Mecanismos a través de los cuales actores comprometidos en la acción colectiva.</p> <p>3. Se involucran en relaciones conflictivas con oponentes claramente identificados.</p> <p>4. Se vinculan en densas redes informales.</p> <p>5. Comparten una identidad colectiva diferenciada.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de las definiciones de Rashke (1994), Riechman (1994) y Della Porta y Diani (2006)

Gráfico 8. Incidencia desde las prácticas locales en el desarrollo global



Fuente: Elaboración Propia

En el Gráfico 8 se recoge la determinación de los efectos del proceso globalizador en los distintos ámbitos que hemos analizado a lo largo de este capítulo y la incidencia que puedan tener en el mismo las prácticas concretas que se promueven a nivel

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

institucional y a nivel social, y cómo éstas pueden presentar algunas resistencias a los efectos que hemos analizado.

Desde las teorías sobre la democracia que hemos visto, las posturas más actuales destacan que la Democracia Participativa se provee de prácticas concretas que incorporan la participación de la ciudadanía de diferentes formas en los procesos de elaboración de las políticas públicas; desde la teoría crítica de los Derechos Humanos y la necesidad que la misma plantea en relación con la acción de los seres corporales que padecen y sienten, la “ontología de la potencia” nos ayuda a entender la necesidad de la acción por parte de la ciudadanía con el objetivo de transformación social; desde el nivel institucional hemos visto algunos mecanismos implementados por parte de algunos gobiernos locales en el estado español que tratan de avanzar en buenas prácticas promoviendo el ejercicio de participación por parte de la ciudadanía con algunas fórmulas complementarias a la democracia representativa; y por último, hemos destacado el papel pueden jugar los movimientos sociales en la recuperación de los derechos desde las prácticas emancipatorias promovidas desde los mismos como actores colectivos.

Desde todas ellas, planteamos la posibilidad de contrarrestar los efectos del desarrollo global marcado por los intereses económicos y promovido por las teorías neoliberales, como ideología que refuerza el papel del mercado frente a los derechos de ciudadanía, desde la puesta en marcha de experiencias concretas promovidas por las instituciones que abogan por modelos más democráticos y por las prácticas alternativas que impulsan los movimientos sociales.





## Capítulo 2. Políticas públicas y participación ciudadana

Desde lo apuntado en el capítulo anterior, ¿cómo se plantean los organismos institucionales las alianzas con la sociedad civil y los actores sociales presentes en los territorios? ¿Cómo se generan nuevas formas de desarrollo teniendo en cuenta posibles alianzas e implicando a los diversos actores en los procesos? ¿Cómo inciden realmente las redes organizadas de la sociedad civil en las agendas públicas? ¿Existe un interés institucional por incorporar las demandas ciudadanas en las políticas públicas? ¿De qué forma se integran? ¿Existen buenas prácticas que puedan generar modelos de desarrollo más democráticos? Estas preguntas nos llevan a plantearnos la relevancia y el papel que han asumido los análisis sobre políticas públicas, y de qué forma se incorporan o no en los procesos de *policy*, o de toma de decisiones, diferentes actores sociales desde la complejidad que define nuestra sociedad actual.

Si el anterior capítulo nos ha servido para enmarcar distintas concepciones de la democracia desde un punto de vista más estructural, en este apartado parece conveniente descender a los niveles más concretos de las políticas públicas en el marco de la acción de gobierno, que nos permitirán establecer un modelo según el cual abordar un análisis lo más acertadamente posible del estudio de caso que se presenta en el presente trabajo. Ello pasa por adentrarnos en primer lugar, en el concepto mismo del término y en las diferentes acepciones que el mismo ha tenido en la literatura más reconocida sobre el tema, así como en los enfoques utilizados para su estudio, para posteriormente abordar otros elementos: la identificación de los problemas a abordar, el desarrollo de las mismas como proceso político, así como el análisis de los actores, sus objetivos y recursos, las estrategias de acción y el lugar de las interacciones como elemento central al que nos llevará el análisis de las políticas públicas.

## 2.1. ¿Qué son las políticas públicas?

Antes que nada, conviene algunas consideraciones semánticas. Como dicen algunos autores, sobre el término “políticas públicas”, “en diversos foros (...), (se ha) dicho ciertamente que constituyen una tautología, pues toda política es pública inherentemente”. Al igual que otros conceptos, su empleo se debe al término anglosajón *public policy*, y desde que se tradujo al castellano “pocas personas se han ocupado de examinar ese absurdo” (Guerrero, 2014, p.18). Sin entrar en más profundidad en este aspecto, constatamos el uso generalizado que el término ha adquirido en nuestro acervo intelectual, académico y político.

El estudio de las políticas públicas ha ido tomando un creciente protagonismo en el ámbito de la ciencia política desde que, entre los años 20 y 30 del siglo XX, y como reacción crítica a los estudios sociales de la época, excesivamente formalistas y legalistas (Ashcer citado en Olavarría 2007. p.7), se iniciaran los primeros esfuerzos investigadores y las primeras propuestas de análisis de las mismas para tratar de encontrar nuevas explicaciones sobre el funcionamiento de los sistemas político-institucionales. Su análisis se sitúa en el nivel de la acción de gobierno, como una parte del funcionamiento político institucional en su conjunto. Como ha sido señalado por algunos autores, (Olavarría, 2007; Villoria, 2002) la génesis de los estudios en este ámbito se debe a una respuesta reactiva al papel de la burocracia que, jugando a la política, era contraria a los principios democráticos (Villoria, 2002). Las aportaciones de diferentes autores en esta línea y como unos trataron de contribuir a unas “Ciencias de las Políticas de la democracia que contrarrestaran las amenazas oligárquicas y burocráticas” (Lasswell y Lerner, 1965, citado por Villoria, 2002), otros, afirman la defensa de “un control más efectivo sobre la Administración” (Simon, 1947, citado por Villoria, 2002) y otros, cuestionando “el

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

profesionalismo tecnocrático, aunque defendiendo el papel de la investigación” (Lindblom, 1990, citado por Villoria, 2002).

Encontrar una definición consensuada de lo que es una Política Pública es una tarea compleja. Solamente, en el trabajo de Dente y Subirats (2014), se incluyen las siguientes:

- “Todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye).
- “Es el producto de la actividad de una autoridad investida de poder político y de legitimidad gubernamental” (Mény y Thoenig).
- “Un conjunto de acciones y decisiones llevadas a cabo por diversos actores con la finalidad de resolver un problema definido como público” (Subirats, Knoepfel, Larrue, Varone).
- “Conjunto de decisiones y actividades que están ligadas a la solución de un problema colectivo (...) cualquier insatisfacción relativa a una necesidad, una demanda o una oportunidad de intervención pública” (Dunn).

---

Gráfico 9. Elementos que debe contemplar la definición de Política Pública

Ámbito Institucional

Lo que los gobiernos deciden  
hacer o no hacer

Producto de la actividad de una  
autoridad investida de poder  
político y de legitimidad  
gubernamental

Ámbito Público

Actores públicos y/o privados

Problema público / colectivo,  
coherente

Fuente: Elaboración Propia.

Entre las mismas encontramos notables diferencias que destacan los autores: mientras las dos primeras se están refiriendo a lo exclusivamente institucional, en las últimas se incorporan dos aspectos de espacial relevancia. Por un lado, la idea de entender lo público en un sentido más amplio que lo estrictamente institucional. Incorporan actores tanto públicos como privados, pero teniendo en cuenta una doble “cautela”: por un lado, “el conjunto de acciones debe ser coherente” y por otro, “apunta a la existencia de un problema colectivo”. En un sentido parecido, la última definición aportada por Dunn, dicen los autores, y en un nivel de mayor abstracción, destaca la alusión a la existencia de un “problema colectivo”, pero sin limitaciones respecto a la coherencia, ni a la presencia de instituciones públicas, ni a la naturaleza de los problemas.

Como vemos, no existe un consenso en cuanto a la definición y en este sentido, otros autores, como Birkland, plantean que, más que encontrar una definición, lo más importante es identificar cuáles son los atributos que constituyen la noción de política pública:

Estos son:

- La política pública está hecha en el nombre del público;
- es generalmente hecha o iniciada por el gobierno;
- puede ser implementada por actores públicos y/o privados;
- es lo que el gobierno intenta hacer o; - es lo que el gobierno elige no hacer.

Birkland agrega que una política es pública porque afecta a una mayor variedad de personas e intereses que lo que hace una acción privada. Esto hace, a su vez, que toda decisión de política pública sea controversial, frustrante para aquellos cuyos intereses son perjudicados por ésta, pero, al mismo tiempo, la hace muy importante. (Olavarria, 2007, p. 7)

A todas las definiciones planteadas, o a la propuesta de Birkland y otros autores que destacan aquellos elementos que se deben tener en cuenta en la posible definición, Gavilanes (2009), objeta diferentes tipos de dificultades:

- Fallas de tipo I: Definiciones demasiado específicas que dejan fuera determinados fenómenos que debieran ser considerados como políticas públicas, por establecer aspectos de carácter normativo, o relativos al “deber ser”.
- Fallas de tipo II: en las que incluye aquellos tipos de definiciones que el autor considera incompletas por no incluir todos los elementos que incluyen la política pública.
- Fallas de tipo III, que por incompletas y generales integran como políticas públicas actividades que no lo son. Desde este último punto de vista, se confunde la gestión con la política pública, según el autor.

En lo relativo a la elaboración de las políticas públicas, lo que nos interesa en nuestro trabajo es analizar cómo se toman las decisiones en los procesos de elaboración de las políticas públicas. Dicha cuestión es abordada por Dente y Subirats (2014), en su trabajo *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en Políticas Públicas*. Según los autores, en relación con los obstáculos que se esgrimen para la puesta en marcha de procesos decisionales, se alude a problemas de índole general, “se recurren a argumentos que se sitúan en cómo funciona el sistema público en general”, y desde este razonamiento, “lo lógico es modificar alguna característica institucional o sociopolítica que impide, o al menos obstaculiza, aquello que sería necesario” (pp. 15-16).

Desde este punto de vista, según los autores, se está utilizando el enfoque denominado “macronegativo”, con el que se parte de la naturaleza general y sistémica de los fracasos de los procesos de toma de decisiones o de policy y, en última instancia, a

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

los vicios que son en realidad constitutivos de las democracias modernas. Por ello, reclaman los autores un enfoque “micropositivo”, “que busque las circunstancias específicas en las que las cosas funcionan”, así como

la necesidad de entrar en profundidad en el análisis de los procesos a través de los cuales se establecen las prioridades, se toman las decisiones, para así, identificar los factores elementales cuya presencia o ausencia explicaría por qué se logran o no ciertos resultados. (p. 19)

Por tanto, lo que queremos reforzar es la idea de que justificar la imposibilidad de abrir dichos procesos utilizando la escasa capacidad de los diseños institucionales a nivel macro, no está reñido con la posibilidad de abrir espacios a nivel micro, donde sea factible la articulación de procesos de toma de decisiones.

En este aspecto se nos revela la importancia que tiene la articulación entre la política en sentido estructural y las políticas como acción de gobierno. Desde diferentes enfoques, se trata de separar ambas dimensiones, presentando el conjunto de políticas como una parte de la política, pero presentadas únicamente desde la dimensión administrativa. Más adelante, veremos cómo desde algunos enfoques más actuales se pretende recuperar el sentido político de las políticas, como espacio de interrelación entre el Gobierno y la Sociedad Civil.

Otro aspecto que destacan los distintos autores y que nos parece central en nuestro trabajo, hace referencia a la capacidad de las políticas públicas en el reparto, o la distribución del poder político. En este sentido las políticas públicas se han clasificado en redistributivas, distributivas y regulatorias, bajo el criterio de “los impactos en costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada” (Lowi, 1995, citado en Olavarria, 2007, p. 20). Lowi es en este aspecto central, quien, a través de su fórmula: “... *“policy determines politics”* establece la diferencia entre *policy*, como

modalidad de tratamiento de un problema y *politics*, como distribución del poder político entre sujetos dotados de autoridad” (Dente y Subirats, 2014, p. 141). Desde este punto de vista, encontramos un enlace interesante con la propuesta de Herrera (Herrera, Sabariego, Gómez, Medina, Barragán y Lorente, 2005), en relación con el análisis de esta dimensión redistributiva y horizontal del poder. Por tanto, cuando abordamos el análisis de las políticas públicas, uno de los elementos que debemos valorar es cómo se efectúa y entre quiénes, ese reparto de poder.

El modelo propuesto por Dente y Subirats (2014) es el que vamos a tratar de aplicar en nuestro estudio de caso, como veremos más adelante. En este sentido, destaca Lowi (1964) las diferencias entre políticas públicas distributivas, mediante las cuales se reparten beneficios a las familias o a las empresas a través de subvenciones o servicios públicos; regulativas, cuyo principal objetivo es incidir en los comportamientos individuales a través de normativas que prohíben u obligan mediante sanciones; redistributivas que suponen el desplazamiento de riqueza y bienestar, como los impuestos progresivos, las pensiones o la seguridad social; y constituyentes, a través del establecimiento de “reglas sobre las que operan las reglas”, a través de “la creación de agencias administrativas o la modificación de los procedimientos de acción de la administración pública” (Dente y Subirats, 2014, p. 143).

Cuadro 7. Clasificación de Lowi según la capacidad de las políticas públicas en el reparto de poder

<b>Públicas Distributivas</b>	<b>Políticas Regulativas</b>	<b>Políticas Redistributivas</b>
Reparten beneficios a las familias o a las empresas a través de subvenciones o servicios públicos	Inciden en los comportamientos individuales a través de normativas que prohíben u obligan mediante sanciones	Creación de agencias administrativas o la modificación de los procedimientos de acción de la administración pública

Elaboración propia a partir de Lowi (1964)

## 2.2. Modelos y enfoques para el análisis de las políticas públicas

¿Cuáles han sido los enfoques que han dominado el análisis de las políticas públicas? Para afrontar el análisis de las políticas públicas nos dotamos de un “marco conceptual”, de un modelo que “nos permita identificar los elementos esenciales del proceso de toma de decisiones: el decisor, sus recursos cognitivos, las actividades de búsqueda de soluciones, las modalidades y criterios de decisión y, sobre todo, las relaciones que existen entre estos diversos elementos” (Bobbio, 1996, citado en Dente y Subirats, 2014, p. 53). Parece interesante en este punto conocer cuáles han sido las perspectivas o los distintos enfoques utilizados para el análisis de las políticas públicas. En este sentido destacamos:

1. El enfoque racional, basado en el análisis de coste beneficio, trata de identificar el comportamiento colectivo o las decisiones públicas con los comportamientos humanos que buscan maximizar el beneficio en nombre de intereses individuales. Es decir, el criterio para la toma de decisiones vendría determinado desde este enfoque por el cálculo de coste beneficio propio del *public choice* (elección pública), de forma colectiva, pero desde decisiones individuales y egoístas. En este enfoque



también se han tomado la teoría de juegos como referentes de la decisión racional en situaciones competitivas.

2. Por otro lado, encontramos un enfoque dinámico que entiende los procesos decisionales como procesos políticos, propio de la teoría pluralista (Lindblom). Éste surge como propuesta que entiende la imposibilidad del enfoque racional ante sistemas complejos, donde también juegan un papel central los valores y otros elementos culturales, teniendo en cuenta el carácter de proceso político donde se expresan factores críticos de la contingencia política. Lo que se plantea desde este enfoque es la necesidad de abordar cada caso concreto y sus características particulares en lugar del sistema político en su conjunto (Olavarría, 2007, p. 7).

Frente a esta clasificación que encontramos en el trabajo de Olavarría, Dente y Subirats consideran cuatro modelos para llegar a su propuesta, como “modelo realista”, de análisis de las políticas públicas:

1. Modelo racional, basado como se ha expuesto anteriormente, en el análisis del *public choice*
2. Modelo de racionalidad limitada (Simon)
3. Modelo incremental (Lindblom)
4. Modelo cubo de basura (March y Olsen)

Desde el análisis de los distintos modelos, los autores se decantan por el tercero, el modelo incremental, como el más adecuado para afrontar el análisis de *policy*, rechazando en parte los dos primeros, basados en la *public choice*, por pretender un excesivo determinismo, se supone que no ayudan al esclarecimiento de porqué una política pública acaba fracasando, habiendo tenido en cuenta el conjunto de elementos que se consideran que, racionalmente, habrían tenido que funcionar.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

El modelo que proponen los autores quedaría enunciado de la siguiente forma:

Los resultados de un proceso de toma de decisiones dependen de la interacción de tipos diferentes de actores, con diferentes objetivos y roles diferentes que, dentro de una *network* o entramado que puede tener diferentes características, se intercambian recursos, utilizando diferentes modalidades de interacción para conseguir un acuerdo en un contexto decisional determinado. (Dente y Subirats, 2014, p. 70)

Destaca en este sentido la necesidad de entender los procesos decisionales de las políticas públicas desde el enfoque de proceso, donde las relaciones entre los diferentes tipos de actores intervinientes son esenciales.

Fruto de los efectos de las políticas de desarrollo mantenidas en los países de América Latina, se pone en evidencia la necesidad del denominado “enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo” (Abramovich, 2006). Desde el mismo, toman relevancia los siguientes aspectos: ciertos derechos fundamentales –la igualdad, la participación política y el acceso a la justicia–, y las nociones de inclusión, participación y rendición de cuentas.

Frente a personas con necesidades que deben ser atendidas por el Estado a través de un conjunto de políticas, la óptica del enfoque cambia la posición de los actores, situándolos como titulares de unos derechos que el estado debe asegurar, pasando de la lógica de los individuos como objetos a la de ciudadanos como sujetos de derechos. Como nos aclara Cunill (2010), a partir de los años 70 el abandono de las políticas sociales y el desarrollo de políticas focalizadas en la pobreza extrema por parte de los gobiernos de la región, por un lado, y el alejamiento de las clases medias respecto a los servicios sociales, por otro, se evidencian como los síntomas del fracaso de las políticas sociales.

Existe, sin embargo, un consenso claro que defiende la necesidad de respetar y promover las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, para el cumplimiento de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, promoviéndose en este sentido, la necesidad de aplicar para su desarrollo el enfoque de Derechos.

Tal y como analiza Abramovich (2006), desde diferentes organismos internacionales (Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID), el Organismo Sueco de Cooperación para el Desarrollo Internacional (OSDI), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el ámbito de la Cooperación Internacional se dota de un marco conceptual basado en dicho enfoque.

La relación entre derechos y desarrollo de políticas públicas es, desde este punto de vista, fundamental. Este enfoque entra dentro de lo que se consideran políticas de desarrollo y cooperación internacional, y la necesidad de tener en cuenta el presente enfoque responde al desarrollo entendido desde la nueva perspectiva crítica de los derechos humanos, entendiendo por otra parte la capacidad de intervención de los actores–sujetos en la definición de los problemas y en la posibilidad de los mismos de hacer un seguimiento de las intervenciones públicas desde la rendición de cuentas por parte de los organismos institucionales responsables de la aplicación de las mismas (*accountability*).

Por su parte, Canto Chac (2008) nos plantea la necesidad de superar y dar un nuevo giro en el enfoque de las políticas públicas, “giro” que “ya se ha iniciado en América

Latina” (p. 9), destacando el sentido de las mismas como proceso político. Desde este punto de vista, los enfoques gerenciales dominantes en las políticas de desarrollo implementadas

pretenden reducir la gobernanza a un solo enfoque, la niegan como nivel analítico y, en consecuencia, minimizan la participación ciudadana entendiéndola como mero instrumento para la mejor dirección gubernamental de la sociedad, sin percibirla como un nivel superior de la democracia. (Canto Chac, 2008, p. 10)

Desde este planteamiento, lo que el autor nos propone es rescatar la dimensión política de las políticas públicas, de la relación gobierno-sociedad y del mismo sentido de desarrollo, trascendiendo la dimensión administrativa de las mismas. Por ello, el autor pone en relación la democracia, el desarrollo y los derechos de ciudadanía, pudiéndolo ubicar en este mismo enfoque de derechos que se sitúa del lado del ejercicio de la ciudadanía.

### **2.3. Actores, objetivos, recursos, estrategias e interacción.**

Partiendo de la propuesta de análisis de las políticas públicas desde un enfoque dinámico y en un contexto caracterizado por su complejidad, y partiendo del interés que perseguimos en este trabajo en relación con la participación de la ciudadanía y su capacidad de incidencia en los asuntos públicos, toman especial relevancia los actores que intervienen en un proceso de *policy*. Haremos una revisión a partir de los modelos propuestos: desde el análisis de Dente y Subirats (2014), “los actores son los que actúan”, “los individuos, mujeres y hombres, que actúan con el fin de obtener un resultado” (p. 73) partiendo de quiénes son esos actores de *policy* que intervienen en los procesos de toma de decisiones. En este sentido destacan los autores un aspecto necesario: aunque parezca algo evidente.

La consideración de los actores como entes superiores al individuo, es uno de los aspectos a contemplar en los procesos de *policy*, desde el punto de los autores, haciendo referencia, desde este punto de vista, a la relevancia de los actores colectivos, no como un mero agregado de individuos que actúan de forma autónoma en la persecución de determinados intereses particulares, sino teniendo en cuenta determinadas características que aseguren que se trata de actores que actúan de forma coherente de acuerdo a un conjunto de intereses y con objetivos de carácter colectivo (p. 76). Desde las instituciones y desde los movimientos sociales, considerando las características de los mismos en cuanto que actúan conforme a los elementos que los definen como tales (interés del colectivo, normas y reglas bajo las que articulan su actividad, identidad colectiva), nos muestran una tipología de actores, tomando como criterio base “qué es lo que le anima a intervenir”: políticos, burocráticos, los que representan o trasladan intereses especiales, y aquellos otros que representan o trasladan intereses generales, y expertos” (p. 109). Lo que nos interesa de todos ellos es conocer cómo se sitúan y cuáles son los roles que asumen en los procesos de *policy*.

Para ello, en primer lugar, tendremos en cuenta los objetivos que los mismos persiguen. Estos “objetivos vendrán determinados por los intereses, los cuáles influirán en las preferencias de los actores” (Dente y Subirats, 2014, p. 80). Éste es uno de los aspectos que definen la incorporación de los actores en los procesos: la búsqueda de un objetivo como elemento constitutivo de la misma definición de Política Pública y su grado de coherencia.

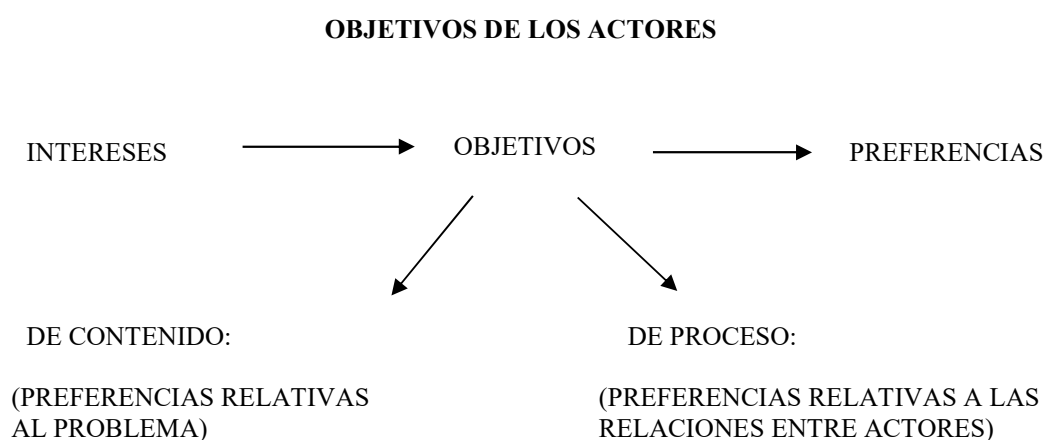
Por otro lado, la diferenciación entre objetivos de contenido y objetivos de proceso se plantea como esencial desde el punto de vista dinámico de las Políticas Públicas, en la medida que viene reforzado por las posibles alianzas entre actores y preferencias que

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

vienen marcadas por la correlación de fuerzas existente y por un elemento central, relativo a cómo se da la distribución del poder en dichos procesos. Mientras que los objetivos de contenido vienen determinados por las preferencias relativas al problema en cuestión, los de proceso lo estarían por las relaciones con otros actores.

---

Gráfico 10. Objetivos de los actores que intervienen en los procesos de decisiones de políticas públicas



Fuente: Elaboración Propia a partir de Dente y Subirats, 2014

---

Desde la complejidad de los procesos de *policy*, la pluralidad de los puntos de vista y los criterios según los cuales los actores se plantean sus preferencias y actúan, Dente y Subirats (2014) hacen una propuesta de “análisis multicriterio”, desde la que se identifiquen las diferentes “lógicas de acción” de los actores, que definen como “la naturaleza del propósito o de la pretensión” o “lo que anima a un actor a intervenir”.

Para ello, relacionan las diferentes “lógicas de acción” con las categorías de sujetos que habían definido: la actuación de los actores “políticos” viene determinada por la hipótesis subyacente de que “las decisiones no se pueden tomar sin consenso popular” (p.110); la de los actores “burocráticos”, bajo la hipótesis subyacente de que “en los sistemas políticos administrativos las normas predeterminan el modo más claro a quien concierne tomar la decisión” (p.111); la lógica de acción de los actores con “intereses

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

especiales”, vendrá determinada por la hipótesis de que quien ejerce la autoridad debe tener en cuenta los legítimos intereses de los ciudadanos; la de los actores con “intereses generales” bajo la idea subyacente de que los asuntos que éstos defienden son materias de escaso interés para los actores políticos, dado que son problemas a largo plazo ante los cuales es difícil llegar a un consenso (como podría suceder, por ejemplo, con las organizaciones sociales de defensa del medio ambiente); y la de los “expertos”, cuya lógica se sitúa en la pretensión de que “los conocimientos adecuados para formular juicios de hecho están en posesión, necesariamente, de quien se ocupa de tales cuestiones desde una perspectiva profesional” (p.115).

Cuadro 8. Lógica de acción de los actores que intervienen en el proceso decisional de las políticas públicas

<b>ACTORES</b>	<b>LÓGICA DE ACCIÓN</b>
POLÍTICO	CONSENSO
BUROCRÁTICO	NORMAS Y LEYES
INTERESES PARTICULARES	INTERESES LEGÍTIMOS QUE EL PODER DEBE PROTEGER
INTERESES GENERALES	INTERESES GENERALES DE ESCASO INTERÉS PARA LOS GOBERNANTES
EXPERTOS	CONOCIMIENTOS ADECUADOS

Fuente: Elaboración propia a partir de Dente y Subirats, 2014

Los recursos de los actores es otra de las cuestiones a tener en cuenta en nuestro análisis a partir de los propuestos por Dente y Subirats (2014), quienes distinguen entre los políticos, basados en la capacidad de consenso en torno a la política concreta que pretende promover; los económicos; y los cognitivos, o la necesidad de conocimiento

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

para abordar un tema concreto: datos, informes, modelos teóricos o conocimiento del proceso de toma de decisiones.

Las interacciones entre los actores, y en relación con éstas, los roles que cada uno juega en el proceso son, como hemos dicho, determinante en la definición de las políticas. Para ello, se establecen los siguientes roles que pueden jugar los diferentes actores: Promotor: quien define el problema y la necesidad de intervenir, su actuación se basa en objetivos de contenido; Director: quien pilota el proceso a lo largo de su desarrollo; Opositor: quien trata de impedir las actuaciones iniciadas, se sitúan más en objetivos de proceso, en el caso de que se trate de actores burocráticos o políticos y más en objetivos de contenido si se trata de actores con intereses especiales, de actores con generales o de expertos; Aliado: pretende apoyar las actuaciones y se identifica con objetivos de proceso y también de contenido; Mediador: interesado en lograr acuerdos entre actores, su actuación se basa en objetivos de proceso exclusivamente; Gatekeeper: con capacidad de ejercer su poder de veto y bloquear el proceso, se centra en objetivos de proceso; y Filtro, quien, en nombre de intereses ajenos, no tiene objetivos reales en el proceso, resultando su intervención irrelevante en los resultados del proceso.

## **2.4. El papel de los técnicos en la elaboración de las políticas públicas**

¿Cómo determina el papel de los técnicos el diseño de las Políticas Públicas? Este es uno de los elementos clave de las Políticas Públicas. Como ya hemos visto al inicio de este epígrafe, desde las posiciones de algunos de los teóricos de las ciencias de las políticas de la democracia, éstos se plantearon la necesidad de las mismas como reacción al poder de la burocracia frente a la esencia de la democracia. La tecnocracia, como una de las propuestas que tratan de hacer recaer los procesos de toma de decisiones en la



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

capacidad y en el saber de los profesionales “neutros”, ¿puede presentarse de forma contraria a la construcción democrática legitimada por la democracia representativa y a los fundamentos de la democracia participativa, que aboga por la incorporación los intereses de la ciudadanía, partiendo de los saberes ciudadanos? El proceso decisional en este sentido nos remite a una revisión obligada de cuál es el papel de los técnicos en los mismos.

Nos centramos en los actores burocráticos, que como habíamos visto sitúan su lógica de acción en la siguiente hipótesis subyacente: “en los sistemas políticos administrativos (...) las normas deben predeterminar el modo más claro a quien concierne tomar la decisión” (Dente y Subirats, 2014, p.111), pero también entrarían en este ámbito los expertos, quienes de forma análoga basan su lógica de acción en el conocimiento especializado para la formulación de juicios de hecho.

En el primer caso estaríamos ante la prevalencia de los procesos sometidos a los procedimientos administrativos que toman las normas y las leyes como los elementos que deben guiar los procesos de toma de decisiones, y pone el acento en el papel de los trabajadores públicos, de los funcionarios, quienes legitiman su acción en el conocimiento de tales procedimientos y su adecuación a lo establecido normativamente. En este caso, habíamos visto, que pueden jugar un rol de opositor, cuando en nombre de las leyes pueden bloquear determinados procesos de toma de decisiones. En este apartado consideraremos algunas aportaciones sobre el papel de los tecnócratas, en muchas ocasiones “hostiles hacia la política y las instituciones políticas” (Putnam, 1977, citado en Estévez, 2000, p. 83).

Por otro lado, debemos considerar el papel de los expertos. En este caso, el conocimiento especializado sería la guía que seguir. Dente y Subirats distinguen entre los

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

expertos especializados en contenidos concretos, relacionados con el problema a abordar y los especializados en el desarrollo de los procesos (podríamos incluir aquí a los técnicos especialistas en *policy* – consultores, o agencias independientes, y trabajadores públicos y funcionarios). En este punto nos parece adecuado, por otra parte, acercarnos a algunas críticas al conocimiento científico hegemónico, (Santos 2010), rescatando la idea de poner en relación los distintos saberes: políticos – técnicos – ciudadanos, propuestas por diversos pensadores.

Este aspecto, de nuevo nos remite a las dos corrientes de pensamiento que coexisten en el campo de las ciencias sociales, y en concreto de las Políticas Públicas, y que diferencian entre quienes consideran la objetividad de la realidad, y, en este sentido, necesitada de respuestas basadas en conocimientos técnicos y científicos, y quienes se sitúan en posiciones más subjetivas, interpretativas y pluralistas. Se pone en evidencia desde estas dos posiciones la confrontación entre dos visiones: la burocrática o especializada y la democrática– participativa, de acuerdo con el razonamiento de Weber, como una de las preocupaciones que debía ser atendida en relación con el cada vez más alto grado de especialización provocada por el proceso de racionalización del desarrollo del sistema capitalista, necesitado de una organización funcional e imparcial que solo un gobierno de expertos podría conseguir (Estévez, 2000).

Para abordar el concepto de tecnocracia, el autor referenciado, parte de su raíz etimológica: mientras el término tecno – *techné*-, alude a la idea de progreso, de adelanto, basado en un tipo de conocimiento especializado, con *-cracia*, nos remite a la noción del poder, por tanto, se trataría del poder de los expertos, justificado en el conocimiento especializado que poseen éstos en relación con determinados aspectos. En *Una Genealogía de la Tecnocracia*, Estévez (2000), realiza un recorrido por los aportes

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

realizados desde los análisis de algunos de los autores más destacados en Sociología en relación con el poder de los tecnócratas y el papel de la tecnocracia en el sistema político. Más allá de una relativa aplicación práctica acometida para la resolución de un problema, Guidens (1979), nos remite a la idea de “un *ethos* penetrante, una visión del mundo, que subsume la estética, la religión y el pensamiento tradicional bajo el modo racionalista” (Citado en Estévez, 2000, p.80). Desde este planteamiento, la tecnocracia será considerada como un nuevo actor social, legitimado por su conocimiento experto. Por su parte, Bell, identifica la tecnocracia con un sistema político en el cual la influencia determinante pertenece a los técnicos de la administración y la economía. Para Bell, un tecnócrata es una persona que ejerce su autoridad en virtud de su competencia técnica. Que los tecnócratas se han convertido en una nueva clase dominante en la sociedad postindustrial, oponiendo a dicho modo de dominación de clase la participación en la toma de decisiones es una aportación que viene de la mano de Touraine. Putnam, a partir de un estudio realizado en diferentes países europeos (Gran Bretaña, Alemania e Italia), enfatiza la posición incremental que los técnicos han ido adquiriendo en el desarrollo de la sociedad postindustrial, destacando los siguientes elementos como característicos de la mentalidad tecnocrática:

- La técnica debe reemplazar a la política y definir su propio rol en términos apolíticos. La educación les ha enseñado que el interés público es mejor atendido si se utiliza un método racional y coherente para realizar políticas públicas.
- El tecnócrata debe estar libre de compromisos políticos. Su único compromiso es con la racionalidad y por ello es la persona mejor capacitada para tener una visión general y objetiva de los problemas sociales. Existe una probabilidad mayor de solucionar los grandes problemas sociales recurriendo a la razón antes que a la política, por ello creen que el progreso se consigue mediante la despolitización de los problemas.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Los tecnócratas son hostiles hacia la política y a las instituciones políticas. Los técnicos deben preservar su independencia de los políticos. Todo lo político debe ser reducido a un problema técnico.
- Los tecnócratas ven a los políticos como pasionales, ideológicos o ligados a intereses sectoriales. - La tecnocracia desconfía de la apertura e igualdad política de la democracia. Piensan que no todos los ciudadanos están igualmente capacitados para adoptar decisiones racionales y científicas.
- El conflicto social es algo artificial o debe ser desactivado. Creen que el análisis racional puede arribar finalmente a la unanimidad, por lo tanto, todo disenso es interpretado como “mala voluntad” del actor o error de comunicación.
- La tecnocracia es inclusive hostil a ciertos criterios morales o políticos, dado que todo problema debe ser tratado de una forma científica, racional y objetiva. Para cada problema social existe una solución técnica y objetiva. Más que preguntarse por si está bien o mal, se preguntan si una decisión funciona o no.
- El tecnócrata está fuertemente comprometido con la idea de progreso tecnológico y la productividad material. No le preocupa tanto la cuestión distributiva o de justicia social. El fin es siempre la eficiencia y el producto, por lo tanto, hay que incrementar siempre la producción antes que mejorar su distribución.
- Puede haber tecnócratas de izquierda o de derecha, pero que coinciden básicamente en el rol del Estado como implementador de políticas públicas. Hay un refuerzo del rol del Estado en la mentalidad tecnocrática porque el Estado puede colocarse por encima de los intereses sectoriales. Entonces, encontramos que la mentalidad tecnocrática es básicamente racionalista, científicista, elitista, objetivista, orientada hacia el cálculo, hostil hacia la política, pero que valora el rol del Estado para implementar políticas públicas y con ciertas características antidemocráticas. (citado en Estévez, 2006, pp. 86-87)

El enfoque “tecnocrático” de las políticas públicas, ha sido un factor relevante en la prevalencia de una visión que destaca la dimensión administrativa de las políticas públicas frente a la dimensión política que Canto Chac (2008) pretende rescatar y que, de

hecho, según el autor, ya viene dándose desde enfoques que inciden en la necesidad de recuperar la relación gobierno - sociedad como parte de un proceso democratizador de desarrollo que ponga los derechos de ciudadanía en un primer plano. En este sentido se vienen haciendo propuestas que buscan una nueva relación y que reubiquen a los trabajadores públicos en una posición de igualdad con la Sociedad Civil.

En este punto nos parece importante incluir la siguiente propuesta de Santos (2010), según la cual, en nombre del conocimiento científico, el proceso de colonización occidental y su perspectiva epistemológica acabó con el conocimiento de los pueblos, proceso que Santos denomina “epistemicidio”, abogando por una “ecología de saberes”, que ponga en diálogo los diferentes conocimientos, y desmontando de esta forma la primacía de la tecnocracia en los procesos de construcción colectiva.

## **2.5. Fórmulas institucionales de participación ciudadana en el Estado Español**

Desde el concepto de participación –que abordamos en el capítulo 1–, y del análisis de las políticas públicas como procesos dinámicos, en este epígrafe se realiza una descripción de cómo se ha dado la participación ciudadana a nivel institucional en el contexto español, a través de diversos instrumentos por los que se definen las Políticas Públicas, en el ámbito local.

La participación ciudadana, como se ha enunciado, se encuentra reconocida en nuestro ordenamiento jurídico en varias disposiciones. El artículo 9 de la Constitución Española de 1978 (CE 78), establece el deber de las instituciones públicas de fomentar la participación ciudadana, cuando expone que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”. Así se dispone que, según el Artículo 23.1 de la CE 78: “Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”.

De participar directamente a hacerlo a través de unos representantes electos, se pueden dar diferentes fórmulas que se han desarrollado fundamentalmente desde las instituciones públicas y desde otras organizaciones sociales que promueven y canalizan la participación de la ciudadanía de diferentes formas. Además, de lo que representa la participación directa periódicamente, como decíamos, mediante el voto a nuestros representantes en los diferentes niveles de gobierno, encontramos un conjunto de fórmulas que regulan y prevén el derecho a participar formalmente.

Así, el derecho de plebiscito, regulado en el artículo 92 de la Constitución Española, establece que el presidente del Gobierno puede someter a referéndum consultivo determinadas decisiones políticas de “especial trascendencia”, para que la ciudadanía se pronuncie directamente en las urnas. Para ello debe contar con la autorización de las Cortes. El referéndum será convocado por el Rey. Su utilización está condicionada, por un lado, por los requisitos legales formales necesarios para poder llevar a cabo la consulta, pues deben intervenir, el presidente del Gobierno, las Cortes Generales y el Rey, y por otro, por la posibilidad de deslegitimar una política que se pretende ejecutar, al no encontrar el apoyo popular suficiente para su legitimación, al deber ser aprobada por mayoría ciudadana. Hemos de señalar el carácter consultivo que tiene esta figura en el sistema político español.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

La Iniciativa Legislativa Popular (ILP) representa otra posibilidad de participación prevista en el artículo 87.3 de la Constitución Española, que establece el requisito de acreditar 500.000 firmas para promover desde la ciudadanía una iniciativa parlamentaria. Ésta no procederá cuando afecte a determinadas materias: las reservadas a Ley Orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia. Según consta en la página web del Congreso de los Diputados, desde 1977, se han registrado un total de 122 ILP, que figuran en su mayoría como “inadmitidas en términos absolutos”, otra parte importante como “caducado”, por no haber recogido el número de firmas necesario en tiempo, en menor cantidad figuran como las “rechazadas” y por último, encontramos cuatro ILP tramitadas: la presentada el 27 de marzo de 1996 (VI legislatura), sobre la reclamación de deudas comunitarias que fue “subsumido en otra iniciativa”; otra en la que figura “tramitado por completo sin req. acuerdo o decisión” sobre la mejora de los derechos de los consumidores y la protección de su vivienda presentada el 22 de diciembre de 2011 (X Legislatura); otra que figura como “subsumido en otra iniciativa” sobre la regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social presentada el 13 de diciembre de 2011 (X Legislatura); y la última figura como “aprobado con modificaciones” sobre la tauromaquia como patrimonio cultural, presentada el 13 de diciembre de 2011 (X Legislatura).

Además de las dificultades para su tramitación, vemos cómo en la práctica la casi totalidad de este tipo de iniciativa popular no llega a convertirse en Ley.

Destaca, por último, la figura de las Consultas Populares, a las que la Constitución Española de 1978, sólo se refiere en el artículo 148, cuya autorización atribuye como competencia exclusiva al Estado, por vía Referéndum (remitido a desarrollo por Ley Orgánica en el artículo 92). Su desarrollo legal nos remite a la Ley Orgánica 2/1980, de

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, siempre de carácter consultivo, “se decidirá por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en el ámbito que corresponda a la consulta” (Artículo 5. LO 2/1980), el cual “requerirá la previa autorización del Congreso de los Diputados por mayoría absoluta, a solicitud del Presidente del Gobierno” (Art. 6. LO 2/1980).

La iniciativa municipal para la realización de las Consultas Locales recogida en el artículo 72 de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL). Sin embargo, en la práctica, como se refleja en la tabla proporcionada por Martínez-Alonso (2010), así como el siguiente mapa, se trata de una cifra extraordinariamente baja de consultas populares si se atiende tanto al tiempo transcurrido desde su habilitación legal (veinticinco años, que se corresponden con siete mandatos de las corporaciones municipales, 1985-2010), como al elevado número de municipios en España (de los 8.055 municipios de 1985, a los 8.114 de 2010) (MartínezAlonso, p. 450).

Tabla 1. Consultas populares celebradas entre 1995 y 2010 en el ámbito local

Consultas populares municipales: 1985-2010		%
Autorizadas por el Consejo de Ministros (CM) .....	28	22
No autorizadas por el CM .....	63	49,6
Desistidas por el Ayuntamiento solicitante .....	12	9,5
Archivadas.....	19	15
En trámite.....	5	3,9
<b>TOTAL .....</b>	<b>127</b>	<b>100</b>

Fuente: Martínez-Alonso, 2010. Pág. 450



Imagen 1. El Mapa de las Consultas Populares



Fuente: [https://elpais.com/elpais/2014/10/13/media/1413205237\\_997405.html](https://elpais.com/elpais/2014/10/13/media/1413205237_997405.html) [última consulta, 28 de julio de 2016].

Destacan en el mapa (Imagen 1), los puntos marcados en rojo, que se refieren a las consultas que han sido rechazadas por el Gobierno, sobre los marcados en azul, que identifican a las que han sido autorizadas, desde el año 1985. (33 aprobadas, 68 rechazadas y 29 sin culminar su tramitación). (El País, 24/10/2014).

### ***2.5.1. Los Reglamentos de Participación Ciudadana***

A partir de la Ley de Bases de Régimen Local,

Los ayuntamientos deberán establecer y regular en normas de carácter orgánico procedimientos y órganos adecuados para la efectiva participación de los vecinos en los asuntos de la vida pública local, tanto en el ámbito del municipio en su conjunto como en el de los distritos, en el supuesto de que existan en el municipio dichas divisiones territoriales”. (Art. 70 bis. LBRL 5/85)

Los Reglamentos de Participación Ciudadana establecen los mecanismos de participación ciudadana formal en el ámbito local. El origen de los mismos se sitúa en la

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

década de los 80, cuando se desarrolla el proceso descentralizador en el ámbito local, en el que el movimiento asociativo, y en concreto el movimiento vecinal, juega un papel decisivo para la formulación y el diseño de los mismos. La existencia o no del Reglamento de Participación Ciudadana es una decisión que corresponde al Gobierno Municipal, así como sus respectivas modificaciones, debiéndose aprobar por el pleno de la corporación. Desde que surgieron los mismos, muchas de nuestras ciudades se van dotando de este mecanismo, aunque, a pesar de su extensión y existencia en un gran número de ciudades, no existen en todas ellas. En la medida en que gran parte de su articulación recoge y desarrolla aspectos relativos a la descentralización municipal, son las ciudades grandes las que se han dotado de ellos en su mayoría.

Los órganos de participación ciudadana que se han creado desde la administración local quizá hayan sido los que más se han desarrollado a lo largo de estos años de ayuntamientos democráticos, pero estos reglamentos incorporan, además, la consulta popular, así como otras fórmulas para promover las determinadas iniciativas ciudadanas. Básicamente, existen dos tipos de órganos de participación ciudadana en el ámbito local: los consejos sectoriales y los territoriales. La participación en los mismos se canaliza básicamente mediante los partidos políticos y las organizaciones sociales formalmente constituidas y las decisiones tomadas por estos son de carácter consultivo.

Entre las cuestiones que se encuentran reguladas en los Reglamentos de Participación Ciudadana, podemos destacar los siguientes aspectos:

- La Información: Por lo general recogen las fórmulas de información municipal, como derecho de la ciudadanía. Además de la información sobre la gestión de las competencias y servicios, así como de las actividades municipales,

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

en los mismos está previsto el acceso a los archivos municipales. Recogen y regulan el derecho de la ciudadanía a ser informada de las convocatorias, órdenes del día del Pleno Municipal y de los órganos descentralizados, así como el carácter público de los acuerdos del Pleno, de la Junta de Gobierno y de las Resoluciones tomadas que sean y afecten al interés general de la ciudadanía.

- La Iniciativa Popular, o la capacidad ciudadana de plantear propuestas de acuerdos o proyectos de reglamentos de competencia municipal: Es la misma figura que se recoge a nivel estatal en la Constitución. En el caso municipal, se requiere que la iniciativa vaya avalada por un mínimo de firmas, normalmente del 10% del número de vecinos inscritos en el censo municipal.

- Los órganos de participación ciudadana sectoriales y territoriales: En términos generales, los Reglamentos de Participación Ciudadana prevén órganos de carácter sectorial, por temáticas, en los que tienen participación aquellas entidades que están inscritas en el registro general de asociaciones, de acuerdo a la actividad que desarrollan. Los Consejos Sectoriales se suelen establecer según el organigrama municipal que acuerde el Gobierno Municipal. Pueden atender a cuestiones urbanísticas, medio ambientales, de seguridad ciudadana, de educación, mujer, asuntos sociales, cultura, salud, y todas aquellas temáticas que el Ayuntamiento desarrolla en el ámbito de sus competencias. Por otro lado, y como efecto de la descentralización territorial, se han constituido órganos de Participación descentralizados, pueden recibir distintas denominaciones: Juntas de Distrito, Consejos de Distrito, Consejos de Barrio, etc. En ellos se contempla la posibilidad de participación de representantes de los partidos políticos, o de partidos políticos y representantes ciudadanos a través de las asociaciones del

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Distrito que estén inscritas en sus respectivos registros. Al igual que el Pleno del Ayuntamiento, las sesiones ordinarias de estos órganos son abiertas, y los acuerdos en ellas tomados públicos. Cualquier vecino o vecina puede asistir a las sesiones de los Plenos de la Junta de Distrito, y pueden intervenir, con voz, pero sin voto, siempre y cuando lo hayan solicitado conforme al procedimiento previsto en el Reglamento de Participación Ciudadana. Los acuerdos de los Consejos Sectoriales o Territoriales son consultivos, nunca vinculantes. Es decir, las decisiones en ambos ámbitos corresponden al Pleno de la Corporación, aunque desde los órganos descentralizados se traslade al mismo los acuerdos adoptados. Las materias que se suelen someter a acuerdos se corresponden con las competencias de los Distritos, o Sectoriales, aunque en los mismos se puedan abordar otros temas de interés más amplio.

- El régimen de funcionamiento de las asociaciones en el ámbito municipal: En los mismos se establecen, por otro lado, el régimen de funcionamiento de las asociaciones y sus relaciones con el Ayuntamiento: Registros de Entidades, declaración de interés público, etc., de cara a desarrollar el sistema de subvenciones de las mismas o la intervención en los órganos de participación. Desde este punto de vista, las previsiones recogidas en los Reglamentos de Participación Ciudadana reconocen a las mismas en el ámbito relacional con la institución y su posicionamiento en la definición, en parte, de la gestión y del desarrollo de las actividades de competencia municipal.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Cuadro 9. Principales aspectos que recogen los Reglamentos de Participación Ciudadana

<b>1. INFORMACIÓN</b>	Gestión de competencias, servicios y actividades municipales Acceso a los archivos municipales  De las convocatorias, órdenes del día del Pleno Municipal y de los órganos descentralizados  Publicidad de los acuerdos del Pleno, de la Junta de Gobierno y de las resoluciones tomadas que sean y afecten al interés general de la ciudadanía
<b>2. INICIATIVA CIUDADANA</b>	Posibilidad de presentar acuerdos o reglamentos de competencia municipal con un porcentaje de firmas de la población censada en el municipio
<b>3. ORGANOS DE PARTICIPACIÓN</b>	Sectoriales o Territoriales Representantes de partidos políticos, de asociaciones o mixto Carácter consultivo
<b>4. FUNCIONAMIENTO DE LAS ASOCIACIONES</b>	Registro de Entidades Declaración de interés público Capacidad de participación en los órganos de representación participativos

Fuente: Elaboración Propia

### ***2.5.2. Fórmulas de participación en el ámbito local***

Encontramos una clasificación de fórmulas de participación ciudadana bastante ilustrativa en el capítulo: “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”, de Gomá y Font, (2001), del Equipo de Análisis Político de la Universidad Autónoma de Barcelona. Para establecer dicha clasificación, los autores contemplan los siguientes criterios,

1. Según el canal de participación este puede ir dirigido a organizaciones, ser abierto a la participación universal o mixto:

- Participación de Base Asociativa, cuando la participación se da a través de ciudadanos organizaciones en asociaciones de diverso tipo.

- Personal, cuando se permite la participación directa de los ciudadanos sin necesidad de pertenecer a ningún colectivo.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Mixta, cuando se combinan las dos anteriores.

La participación de Base Asociativa, a su vez puede ser sectorial o temática, y territorial, según se corresponde con uno de estos dos criterios. La participación Personal puede ser, según los mismos autores, intensiva, cuando un número reducido de ciudadanos se vinculan a procesos de elaboración de propuestas y de toma de decisiones, o extensiva, cuando se intenta llegar al máximo número de ciudadanos y ciudadanas en un determinado proceso.

Cuadro 10. Fórmulas de participación en los municipios españoles: tipología

	<i>Participación de base asociativa</i>		<i>Participación mixta</i>	<i>Participación de base personal</i>	
	<i>Sectorial</i>	<i>Territorial</i>		<i>De tipo intensivo</i>	<i>De tipo extensivo</i>
Participación en Diagnóstico de Problemas y en Formación de la Agenda Local	Fóruns y Mesas Sectoriales de Entidades	Consejos Consultivos de Entidades a escala de barrio, distrito, ciudad	Planes Estratégicos  Procesos participativos temáticos: Al-21, PEC	Fóruns Temáticos  Círculos de Estudio  Conferencia de Consenso	Asambleas  Audiencias  Teledemocracia social
Participación en la formulación de Políticas y en la Adopción de decisiones	Consejos, Comisiones y Ponencias Sectoriales de Entidades	Consejos Municipales de Barrio o Distrito con presencia Asociativa  Planes Integrales	Consejos Territoriales Mixtos  Jurados ciudadanos mixtos	Presupuesto Participativos  Jurados Ciudadanos  Paneles Ciudadanos  Encuestas deliberativas	Referéndum  Consultas Populares  Teledemocracia Local
Participación en la Gestión de Equipamientos y Servicios	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de Centros Cívicos	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Gestión por voluntariado de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de

Fuente: Gomá y Font (2001 p.70)

Como ejemplos de mecanismos de participación de base asociativa, destacan los autores los Consejos Sectoriales y Territoriales que se diseñan desde los Reglamentos de Participación Ciudadana; los Planes Estratégicos o las Agendas 21 Locales, serían un

ejemplo de participación mixta. Y entre los ejemplos que implican mecanismos de base personal, destacan los jurados ciudadanos, los NIP (Núcleos de Intervención Participativa), los Presupuestos Participativos, el referéndum o las encuestas deliberativas.

2. Según la fase del proceso sobre el que se desarrolla la participación:

- Diagnóstico, desde el análisis de la realidad y contribuyendo al mismo desde la formulación de necesidades sentidas por la ciudadanía
- Toma de decisiones, la siguiente fase, permite la participación en la priorización de propuestas a partir de las necesidades diagnosticadas en la fase anterior.
- Gestión de equipamientos y servicios. Éste es un paso más, que implica además del análisis y la toma de decisiones, la intervención participativa en la ejecución de determinadas políticas (gestión de programas, actividades y de equipamientos públicos de forma participada).

### ***2.5.3. Requisitos y niveles para abordar los modelos de participación***

En una línea similar, para abordar las diferentes formas de participación que se promueven desde diferentes instancias, institucionales o sociales, Alberich (2004), nos plantea la existencia de diferentes niveles o escalones que gradúan las posibilidades de participación, con algunas variaciones respecto a la propuesta que ha servido de referencia en los estudios posteriores sobre participación de Arnstein (1969), presentando cada uno de ellos como requisito previo para abordar el siguiente, hasta conseguir el grado más alto o la participación más plena:

Información/Formación. Tener información suficiente sobre cualquier actuación pública es imprescindible para que pueda existir la participación de los afectados por

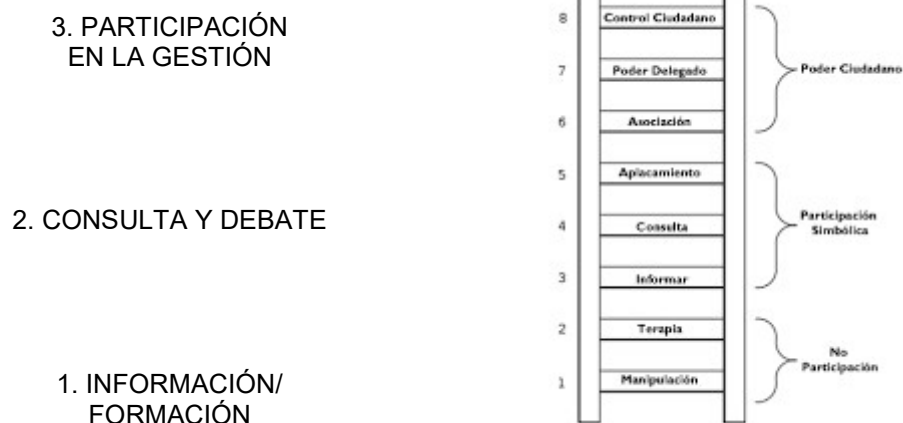
Virginia Gutiérrez Barbarrusa

dichas actuaciones. Información implica también Formación: la información que no es entendida no sirve, por lo tanto, a veces es necesaria una labor previa de formación.

Consulta y Debate. Significa que los afectados den su opinión, realicen sugerencias y alternativas, y se abra una fase de diálogo entre administración y ciudadanos.

Participación en la gestión. la gestión compartida o trabajo en común (co - gestión). Toma de decisiones conjunta y ejecución compartida por los miembros de una colectividad. Es el nivel de la participación que tiende hacia formas de co - gestión y autogestión ciudadanas.

Gráfico 11. Niveles de Participación



Fuente: Alberich (2004) y Arnstein (1969)

De la combinación de ambos análisis, los modelos planteados presentan una continuidad entre los elementos que definen diferentes formas de participación. En algunos casos se desarrollarán unos mecanismos más participativos que profundizan en la democracia representativa, y en otros prevalecerán los espacios propios de esta.

La necesidad de devolver a la ciudadanía su posición como sujeto interesado en los asuntos públicos y de interés general promueve por parte de algunas instancias la



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

utilización de espacios deliberativos, como paso intermedio entre la necesidad de disponer de la información necesaria, al de la capacidad de tomar decisiones. La deliberación supone la necesidad de un momento previo a la toma de decisiones, como vía de establecer estrategias colectivas y que propicien las interrelaciones entre los actores implicados en los procesos antes del acto individual que presupone la democracia directa.

En este punto cobra especial interés la importancia del escalón número 2. Consulta y debate, que incluye dos aspectos que se hace necesario diferenciar. La consulta puede incluir los mecanismos institucionales que veíamos en el apartado anterior, como el referéndum, o la consulta ciudadana, por ejemplo. El debate introduce la capacidad de interlocución entre actores, propiciando de esta manera la deliberación. Este punto de inflexión en la gradación propuesta es fundamental para la promoción de espacios de co – gestión donde se propicie un diálogo entre la institución y la ciudadanía.

La participación individualizada o a través de las organizaciones sociales formales es otro asunto que presenta sus grados de diferenciación. Veíamos cómo la participación se promueve en uno u otro sentido, o de forma mixta. Mientras que los mecanismos participativos diseñados en el ámbito local propios de la democracia representativa prevén la participación a través de las organizaciones formales, desde otras experiencias se vienen incorporan el carácter universal, o la participación individual y extensiva. Esto garantiza el ejercicio de la democracia directa de forma individual. Aun así, pensamos que cualquier proceso participativo debe contar con la participación de las organizaciones sociales en los diferentes momentos y espacios creados, aunque el momento de toma de decisiones sea un acto individual.

El carácter consultivo o vinculante constituiría el siguiente elemento a tener en cuenta en los diferentes modelos propuestos. Mientras que la democracia representativa

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

la capacidad de decisión recae en los responsables políticos electos, pues todos los mecanismos que hemos analizado tienen carácter consultivo, en las experiencias de democracia participativa la toma de decisiones por parte de la ciudadanía y el carácter vinculante de los procesos se plantean como elementos necesarios para promover una participación operativa, en la que se perciba que esta ha servido para influir por parte de la ciudadanía en los asuntos públicos.

En cuanto al momento del proceso en que se abre a la participación, desde los mecanismos representativos que hemos visto, la participación se concibe de forma más bien puntual, mientras que en las experiencias participativas estas se conciben como procesos, abriéndose la posibilidad de participar en las diferentes fases del mismo.

### **Capítulo 3. Presupuestos Participativos: Elaboración participada de las políticas públicas locales**

“El presupuesto participativo es una emanación de la Democracia Participativa...tan anclada en la tradición política moderna, como la democracia representativa. La pregunta fundadora de esta tradición - ¿cómo es posible el orden en una sociedad de hombres libres? - tuvo muchas respuestas, pero en todas ellas estuvo presente la tensión entre participación y representación, entre deliberación y delegación, entre decisión democrática y elección democrática de decisores” (Santos 2003. p.8)

Vamos a tratar en este epígrafe los Presupuestos Participativos como procesos específicos de toma de decisiones de las públicas locales, o procesos de *policy*. Más aún cuando desde los impulsores de este tipo de prácticas, han concebido a las mismas como una nueva forma de gestión pública, que supone una inversión en las prioridades, “de abajo hacia arriba”. (Genro y Souza 2000).

Estos han ido tomando una presencia cada vez mayor en las agendas públicas y demostrándose un creciente interés por dichos procesos, sobre todo en el ámbito local. No queremos entrar en contradicción en este caso con lo que hemos expuesto en el anterior capítulo, sino más bien todo lo contrario. Al considerar tal y como vimos en el capítulo 1 cómo desde distintas posiciones teóricas se está planteando el concepto de democracia participativa desde prácticas locales que están teniendo lugar a partir de diferentes experiencias, nuestra pretensión es abordar el análisis de dichas prácticas como procesos concretos que nos ayuden a situarlas como procesos de *policy*.

### 3.1. ¿En busca de un modelo?

Cumplidos algo más de 25 años de experiencias de Presupuestos Participativos, encontramos una importante literatura sobre la definición de los procesos, los objetivos perseguidos, los requisitos necesarios, los procedimientos establecidos, los resultados obtenidos, etc., elaborada sobre la base de diferentes trabajos de investigación que analizan dichas prácticas desarrolladas en diversos contextos. En este epígrafe tomaremos como referencia algunas investigaciones y trabajos publicados que presentan algunos elementos y criterios de referencia, tratando de analizar algunas de las conclusiones alcanzadas por los mismos que nos permitan avanzar hacia un modelo teórico y que nos ayuden a situarnos en la concepción de los Presupuestos Participativos como emanación de la Democracia Participativa.

Los Presupuestos Participativos se han venido poniendo en marcha por parte de diversas administraciones del ámbito local desde la última década del siglo XX, existiendo un acuerdo más o menos consensuado por situar su origen en la ciudad de Porto Alegre (capital de Río Grande do Sul, Brasil) en el año 1989, aunque en algunas ocasiones se refieren experiencias previas<sup>14</sup> (Goldfrank 2006).

---

<sup>14</sup> “Sin embargo, sus orígenes son más complejos. Existen varios casos, al final de la década del setenta y comienzos de la del ochenta, en donde gobiernos municipales, bajo el control del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), sometían sus presupuestos al debate público, incluido Lages, Bõa Esperanza y Pelotas, donde un ex alcalde sostiene haber inventado el PP (Goldfrank y Schneider, 2006). Además, el PT experimentó variaciones del PP en varios de los 36 municipios donde ganó las elecciones de 1988 (Abres, 1996). Por otra parte, el diseño particular de PP en Porto Alegre fue el resultado de la combinación entre asociaciones vecinales y la administración municipal del PT. Por lo menos otros dos partidos de izquierda implementaron programas de PP casi al mismo tiempo que el PT en Brasil: uno fue La Causa R (CR) en Ciudad Guayana (y poco después en Caracas), Venezuela, y el otro fue el Frente Amplio (FA) en Montevideo, Uruguay. En 1990, el proceso de Porto Alegre fue conocido como “presupuesto participativo”. Tanto el nombre como su práctica (aunque modificada) fueron adoptados en otras ciudades petistas después de 1992 y, desde 1996, se extendió a varios gobiernos locales latinoamericanos, cuando la Conferencia Habitat II de la ONU reconoció al PP de Porto Alegre como una de las 42 mejores prácticas de gobierno urbano”. Goldfrank, B. “Los Procesos de Presupuesto Participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio” Revista de Ciencia Política. Vol 26. Núm 2. 2006. 3-28. Universidad de Nuevo México. EEUU

En su mayoría, estos se han implementado en contextos locales, pero existen otras prácticas pioneras en ámbitos diferentes. En este sentido, por el interés que a nivel internacional ha acaparado, cabe reseñar la experiencia de Kerala (India), una práctica a nivel territorial de estado, que en 1995 inicia su proceso denominado “Campaña de Planificación Popular” (Isaac y Franke 2004), y que también ha venido siendo destacado, denominado como “Modelo de Kerala”, y comparado con la experiencia de Porto Alegre.

A partir del reconocimiento por parte de algunos organismos internacionales que destacan la necesidad de apoyar este tipo de prácticas<sup>15</sup>, la experiencia de Porto Alegre adquirió a finales de los años 90 del siglo XX una notoriedad internacional de primera importancia, dando lugar a que en otras ciudades se desarrollaran experiencias similares.

En el Documento Base elaborado por Cabannes (2004a) para el Seminario de Lanzamiento de la Red Urbal Presupuestos Participativos y Finanzas Locales, estimaba que

si bien la gran mayoría de experiencias continúan siendo brasileñas, nuevas iniciativas vienen floreciendo en otras ciudades latinoamericanas, en particular en Perú, en Ecuador, en Colombia y en los países del Cono Sur. Por otra parte, varias experiencias están construyéndose en ciudades europeas, muchas de ellas haciendo referencia a Porto Alegre como ciudad paradigmática y de referencia”. (p. 139)

Primero en Brasil y posteriormente, en otras ciudades latinoamericanas, a partir del año 2000 empiezan a desarrollarse diferentes experiencias en algunas ciudades europeas. Más adelante, las prácticas se extienden a África y Asia (Sintomer *et al.*, 2014, Cabannes, 2014). Algunos estudios calculan entre 1.269 y 2.778 experiencias

---

<sup>15</sup> La Conferencia Habitat II de Naciones Unidas reconoció al Presupuesto Participativo de Porto Alegre como una de las 40 mejores prácticas de gobierno urbano

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

demostrables en todo el mundo (Sintomer *et al.*, 2014. p.12), Cabannes (2014) señala más de mil setecientos gobiernos locales en más de 40 países.

Desde el análisis de las experiencias desarrolladas en diferentes contextos, los estudios e investigaciones realizadas sobre las mismas han pasado por diferentes momentos y fases.

En este sentido, Montecinos (2009) distingue tres generaciones de estudios:

Los llamados estudios de primera generación, que destacan las bondades y virtudes del presupuesto participativo, así como los factores de éxito que han permitido su origen y desarrollo en la región. Los estudios de segunda generación, que focalizan su interés en estudiar el diseño del presupuesto participativo y los problemas de implantación en otras latitudes que no sea la brasileña; y los estudios de tercera generación, que ponen su énfasis en analizar los vínculos y alcances de esta nueva institución participativa en relación con las tradicionales instituciones de la democracia representativa en América Latina. (p.2)

Y en la misma línea Sintomer se refiere a diferentes fases, que han venido marcadas por un cambio de perspectiva en los análisis de los procesos:

Durante una primera fase, se trató fundamentalmente de monografías o de comparaciones centradas en dos o tres terrenos. Una segunda fase, iniciada más recientemente, ha permitido poner en perspectiva los resultados obtenidos por unos y por otros. Sin embargo, estos ejercicios comparativos chocaban muy pronto con sus propios límites, en la medida en que las investigaciones se habían efectuado de forma independiente entre sí y no se basaban ni en las mismas metodologías ni en los mismos conceptos y categorías. (Sintomer y Ganuza., 2011, p.9).

Parece ser que, tal y como se plantea en ambos trabajos, a medida que ha ido aumentando el número de procesos, también han ido cambiando los intereses y los objetivos de las investigaciones. En los primeros estudios, el énfasis iba dirigido a analizar o bien las “bondades y virtudes” de experiencias concretas o bien al análisis y comparaciones entre procesos concretos. Posteriormente, con la extensión de las mismas, se ha tratado de indagar sobre los procedimientos y los diseños con el fin de establecer

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

algunos parámetros para la puesta en marcha de futuros procesos de acuerdo a un esquema determinado.

No obstante, hemos de tener en cuenta que “la multiplicidad de contextos en que se han experimentado los presupuestos participativos y las formas que han tomado podría hacer que la unidad de este fenómeno fuera muy superficial” (Sintomer y Ganuza, 2011, p.9), y después de un periodo amplio, los estudios se han diversificado tanto, que difícilmente se pueden generar resultados acumulativos.

En cuanto a la concepción de los Presupuestos Participativos, existe una posición más o menos compartida sobre la adopción de una definición genérica acerca de los mismos, y así lo mantienen los autores cuyos trabajos tomamos como referencia para abordar el análisis de los modelos:

“De forma genérica, un presupuesto participativo es un dispositivo que permite a ciudadanos no elegidos participar en la concepción o la repartición de fondos públicos”. (Sintomer y Ganuza., 2011. p. 209)

“Las definiciones generales describen al Presupuesto Participativo como un proceso a través del cual los ciudadanos pueden contribuir en la toma de decisiones acerca del presupuesto gubernamental”. (Goldfrank, 2006, p.4)

“... los llamados Presupuestos Participativos (PPs), familia de dispositivos que – sobre todo en el ámbito local – propician la implicación directa de los habitantes en las tomas de decisiones sobre la distribución de una parte de los gastos anuales (y en algunos casos de los ingresos) de las instituciones político/administrativas más próximas a la ciudadanía.” (Allegretti, 2011, p.19)

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

“... en general, el Presupuesto Participativo es "un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos". (Cabannes, 2004b, p.20)

Sin embargo, cuando se hacen referencias a cuestiones más particulares de los procesos, las definiciones se van distanciando. Así, los primeros, (Sintomer y Ganuza, 2011) más circunscritos al entorno europeo, sitúan una serie de características que los procesos de Presupuestos Participativos deben cumplir:

1. La dimensión presupuestaria y/o financiera se debe discutir explícitamente.
2. En el momento en que se centra en una escala municipal, un presupuesto participativo debe implicar el ámbito de la ciudad (o el de un distrito descentralizado que implique una asamblea elegida y que disponga de un cierto poder sobre la Administración).
3. El procedimiento se debe repetir en el tiempo.
4. El proceso debe incluir ciertas formas de deliberación pública en asambleas o foros específicos.
5. Los dinamizadores de la iniciativa participativa deben rendir cuentas sobre los resultados de ésta.

Cabannes se refiere a la definición más precisa dada por Souza, responsable del Gabinete de Planeamiento del Presupuesto Participativo en los primeros años de vigencia de los Presupuestos Participativos de Porto Alegre:

El Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. El ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al Ejecutivo o al Parlamento, sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública. El PP combina la democracia directa con la democracia representativa, una conquista a ser preservada y calificada".

(Cabannes, 2004b, p. 21)

Por su parte Goldfrank (2006), en la misma línea, deriva las definiciones particulares de la experiencia de Porto Alegre, poniendo el énfasis en las siguientes características:

El proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso.

(p. 4)

Frente a las definiciones más genéricas, que incluirían una multitud de procesos, las más específicas, incluirían muy pocos. Por esta razón, este autor propone esta otra, que considera más "útil":

es un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales. (p. 4)

Sin embargo, parece que ha surgido hace ya unos años una tendencia cada vez más fortalecida dirigida a asimilar y desarrollar procesos de Presupuestos Participativos más parecidos a buenas prácticas participativas o transformados en procesos administrativos, alejándose de esa forma de la propuesta que concebían tales procesos como una emanación de la Democracia Participativa:

Un proceso de participación popular, impulsado por algunos partidos latinoamericanos de izquierda, como una forma de reinventar el socialismo, se ha convertido en una "buena práctica" dentro de la caja de herramientas de buen gobierno promulgada por instituciones internacionales de desarrollo" (p. 1)

Estos partidos tienen en común el hecho de reforzar la democracia participativa, dentro del marco de la legalidad. Sin embargo, de una técnica partidaria el Presupuesto Participativo se ha transformado en un proceso político administrativo. En los últimos años el Presupuesto Participativo ha sido implantado por frentes de partidos o por partidos diferentes de los que lo iniciaron. “En estos casos los PPs sufren diferencias, a veces significativas” (Cabannes, 2004b, p. 86).

A partir de lo anterior, podemos decir que la propuesta de desarrollar experiencias locales de Presupuestos Participativos al haber sido acogidas por instituciones de desarrollo internacional y haber sido aplicadas por gobiernos de diferente tipo político han ido siendo adaptadas a diferentes objetivos e incorporando elementos que se van alejando de la propuesta impulsada en la Ciudad de Porto Alegre.

Por lo tanto, la diversidad de contextos, así como la expansión de los procesos en tan diversas localidades ha traído como consecuencia que los procedimientos y las metodologías con que estos se desarrollan se hayan diversificado y, en este sentido, que la influencia del modelo originario se haya difuminado, dando lugar a diferentes modelos.

La pretensión que perseguimos, al reflejar los diferentes conceptos y modelos o tipologías construidos a partir de diferentes experiencias, es dejar constancia de que detrás de los mismos existe un determinado modelo de participación ciudadana, y por tanto de proyecto político y democratizador.

De acuerdo con la propuesta de Sintomer y Ganuza (2011), no se pretende establecer una definición universal de lo que es o no es Presupuesto Participativo, pero si destacar aquellos elementos que incluyen determinados procesos que hacen avanzar hacia

un sistema alternativo que permitan la cristalización de los valores democráticos (Wright, 2010).

Frente a modelos “puros”, más fieles a la experiencia original de Porto Alegre, y que más abundan en las experiencias latinoamericanas o, incluso europeas, Allegretti (2011) se refiere a las “hibridaciones” producidas por el carácter “autóctono” de las experiencias desarrolladas en África, Asia y Oceanía. En este sentido, destaca el autor la importancia en torno al debate de los modelos, sin perjuicio de señalar que, en los debates e intercambios producidos entre las distintas experiencias, las prácticas locales que se han desarrollado en estos contextos, a pesar de incorporar numerosos elementos propios, comparten muchos de los principios, características y procedimientos de las experiencias latinoamericanas y europeas.

### ***3.1.1. Principios, condiciones previas, requisitos y objetivos perseguidos***

Sintomer y Ganuza (2011) incluyen algunos elementos que nos permiten establecer diferencias claras y suficientes entre modelos: el carácter decisorio o solamente consultivo del proceso; las experiencias basadas en la participación individual, y aquellas que dan preferencia a la participación de los grupos organizados; la importancia de los temas y los recursos discutidos; la existencia o no de un control desde abajo; el grado de formalización y de institucionalización del procedimiento; el hecho de que la estructura participativa esté o no claramente articulada con el funcionamiento de la Administración; o que existan o no mecanismos pensados para hacer participar a los grupos más dominados.

Siguiendo con esta relación de factores, Sintomer sitúa la discrepancia más marcada en la presencia o ausencia de dinámicas de movilización popular capaces de alimentar el dispositivo institucional y que desemboquen en la democratización de la vida política y en la formación de un nuevo espacio público (Sintomer y Ganuza, 2011, p. 17). Se incide de esta forma en la dimensión de procedimiento, destacando una cierta homogeneidad del objeto de estudio abordado.

Por su parte, otros investigadores ponen el énfasis en rescatar cuáles son las condiciones previas, los objetivos perseguidos, los diseños realizados, o los resultados conseguidos.

En este sentido, Goldfrank (2006) destaca que tanto los objetivos planteados, como el diseño institucional de los procesos son dos aspectos fundamentales que deben incidir en el éxito de los mismos, destacando algunas de las razones del fracaso en algunos procesos de Presupuestos Participativos:

Las políticas nacionales de Presupuestos Participativos no han tenido un éxito generalizado que promueva la participación ciudadana a nivel local, la transparencia fiscal, ni gobiernos municipales eficientes. Este fracaso se debe, en parte, a que los diseñadores de las leyes nacionales tuvieron otros objetivos y, también, a los obstáculos locales, incluyendo alcaldes reacios, baja capacidad fiscal y administrativa de los gobiernos municipales, y sociedades civiles fragmentadas y conflictivas”. (p. 4)

En el año 2004, en la publicación *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales*, Cabannes hacía una propuesta sobre las condiciones necesarias para la implantación del Presupuesto Participativo, los principios que debían regir los procesos, así como las dimensiones a tener en cuenta en las experiencias de Presupuestos Participativos.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Entre las “condiciones básicas”, destaca la voluntad política del Alcalde o Alcaldesa, la presencia y el interés de las organizaciones sociales y de la ciudadanía, la definición clara de las “reglas del juego”, la necesidad de capacitación de la ciudadanía y los funcionarios municipales, la información a través de todos los medios posibles y la priorización de necesidades a través de unos criterios justos para lograr la justicia social; en cuanto a los principios, el autor se refiere a los principios de la democracia participativa y los de la Buena Gobernanza, aunque universales, deberán ser adaptados a cada realidad local.

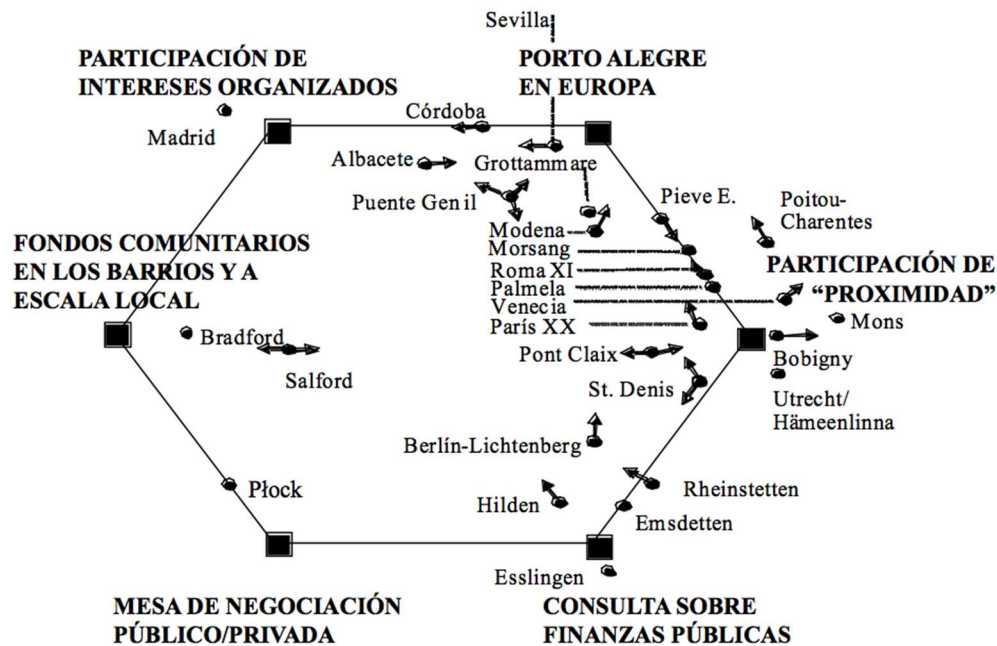
En cuanto a cuáles son estos principios, Cabannes (2004b), a modo ilustrativo, destaca los incluidos en la Ley Marco de Presupuestos Participativos de Perú: Participación, Transparencia, Igualdad, Tolerancia, Eficacia y eficiencia, Equidad, Competitividad y Respeto a los acuerdos, a los que añade Principio de cogestión de los recursos públicos; en cuanto a las “reglas del juego”, éstas deberán ser definidas claramente al inicio del proceso, para lo que se debe tener en cuenta una serie de “principio operativos”: Participación universal, transparencia, flexibilidad, objetividad, enfoque de género y enfoque pluricultural multiétnico.

Por otro lado, en el proyecto europeo dirigido por Sintomer (reimpreso en español bajo el título *Democracia Participativa y Modernización de los Servicios Públicos: Investigación sobre las experiencias de Presupuestos Participativos en Europa*) los autores llegan a formular una tipología para situar las diferentes experiencias.

Para ello, se basan en una serie de criterios, a saber: orígenes de los procesos; organización de reuniones; naturaleza de la deliberación; peso de la sociedad civil en el procedimiento; puntos fuertes, puntos débiles y desafíos concretos. A partir de dichos criterios, han elaborado una tipología que identifica una serie de tipos ideales “puros”, en

los que se encuadrarían las experiencias investigadas según el mayor o menor peso de los criterios enunciados.

Gráfico 12. Tipología de Presupuestos Participativos en Europa.



Fuente: Elaborado por Sintomer y Ganuza (2011, p.147)

Los autores dejan constancia que ninguna experiencia se corresponde estrictamente con los diferentes “tipos” identificados, que no dejan de ser “ideales”, reflejando asimismo las tendencias de las mismas, consideradas como procesos y, por tanto, en transformación. Dichos tipos ideales son los siguientes:

1. Porto Alegre adaptado en Europa
2. Participación de proximidad
3. Consulta sobre finanzas locales
4. Mesa de negociación público–privada
5. Fondos comunitarios de los barrios a nivel municipal

## 6. Participación de intereses organizados

Por su parte, Goldfrank (2006), dada la proliferación de casos desarrollados en el contexto latinoamericano y a partir de su análisis en distintas ciudades, identifica las “condiciones previas”, que debían ser tenidas en cuenta para explicar el éxito o el fracaso de las experiencias: Voluntad política, capital social, personal competente, tamaño reducido, recursos suficientes, plataforma legal y descentralización política.

Además de tener en cuenta el diseño institucional, en el que incluye: enfoque de necesidades inmediatas vs planeación a largo plazo, informal vs formal, deliberación, supervisión centralizada, reglas e informes asequibles. Porque, según el autor, la extensión de los Presupuestos Participativos se ha realizado en muchos casos sin tener en cuenta ambas dimensiones, condiciones previas y diseño institucional, al haber sido impuestos desde leyes nacionales donde los responsables políticos han tenido que cumplir un cierto procedimiento establecido desde arriba, pero sin tener claros los objetivos y sin una voluntad política decidida, lo cual ha traído consigo una desvirtuación de los objetivos, basando en esta circunstancia el fracaso de los proyectos.

Es importante tener en cuenta si el objetivo perseguido es avanzar en calidad democrática devolviendo el poder de decisión a la ciudadanía, o si lo que se persigue es incorporar ciertas formalidades en la línea de la modernización de las administraciones públicas.

Como se planteaba en el Capítulo 1, la Democracia Participativa la podemos conceptualizar a partir de ciertas experiencias que avanzan en el proceso democratizador, generando espacios de decisión que involucran a la ciudadanía en el proceso de adopción de decisiones sobre los asuntos de gobierno que les conciernen. De ahí la importancia del

modelo implementado, si tomamos los Presupuestos Participativos “como emanación” de la Democracia Participativa.

Montecinos (2009) destaca la tendencia que están asumiendo los trabajos más recientes, “estudios de tercera generación”, sobre Presupuestos Participativos, analizando de qué forma las instituciones participativas se complementan o se subordinan a las instituciones representativas. Según algunas investigaciones que destaca en su trabajo<sup>16</sup>, parece ser que el diseño institucional representativo no permite la articulación, sino que actúa subordinando a las instancias participativas a las representativas.

En este sentido destacan los trabajos de Wright y A. Fung (2003), sobre “Gobiernos Participativos con Poder de Decisión”, en el que abordan, entre otras, el análisis de las experiencias de Porto Alegre y de Kerala. Wright, (2010) plantea la necesidad de complementar las instituciones propias de la democracia representativa, con las de la democracia asociativa y la democracia directa, destacando en cada una de ellas los elementos habilitantes que posibiliten el control del gobierno por parte del pueblo.

Las tres formas de democracia, necesarias, según el autor, deben complementarse de tal forma que cada una de ellas se articule con las demás apoyándose y reforzándose entre sí.

Para hacer posible lo que Wright y Fung (2003) denominan Gobiernos de Participación Habilitada, se proponen una serie Principios Generales:

---

<sup>16</sup> “La evidencia más reciente a favor de esta idea es la demostrada por Tatagiba y Teixeira (2007), quienes a través del estudio del caso de Sao Paulo, observan que la relación entre instituciones participativas y representativas definitivamente no es una relación complementaria, sino más bien una relación subordinada. Estas autoras enriquecen el debate en torno a las implicancias de los presupuestos participativos en las instituciones de la democracia representativa. Señalan que, para el caso de Brasil, en específico para el Presupuesto Participativo de Sao Paulo, lo que se produce es una combinación subordinada de la democracia participativa ante la democracia representativa”.



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

1. Participación habilitada de abajo arriba: Se han de establecer con garantías para que las decisiones sean tomadas a partir de un proceso de participación popular, en el que los ciudadanos se implican en procesos deliberativos y de solución de los problemas mediante los cuales se adoptan decisiones.
2. Orientación pragmática: Con el fin de alcanzar objetivos y logros concretos.
3. Deliberación: es un aspecto central en la propuesta, el modo según el cual se adoptan las decisiones.
4. Devolución y descentralización: Es necesario que las decisiones que son tomadas por la maquinaria del Estado se devuelvan a las unidades locales de acción.
5. Descentralización coordinada: las unidades locales no actúan como entes autónomos y atomizados, se deben incluir vínculos de comunicación y responsabilidad que conectan lo local con una autoridad central que coordina.
6. Institucionalización centrada en el Estado: Conexión con las instituciones formales de gobierno estatal e implican transformaciones importantes de las mismas.
7. Poder de contrapeso: precisa de movilización popular.

En el Cuadro 11 presentamos las similitudes entre los criterios que fijan los diferentes trabajos expuestos. De la misma, sistematizamos un conjunto de elementos comunes, que consideraremos como los requisitos que deben contemplar los procesos en su puesta en marcha y desarrollo. Y, en el Cuadro 12, como síntesis, junto a la necesidad de que se den las condiciones previas que incidirán en el desarrollo de los procesos, rescatamos los requisitos, para lo que consideramos la necesidad de dotarse de una metodología que concrete las acciones a desarrollar para lograr un desarrollo exitoso de las prácticas de democracia participativa.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Cuadro 11: Criterios para la puesta en marcha y desarrollo de los Presupuestos Participativos

Cabannes	Sintomer	Goldfrank	Wright y Fung
<p><b>Condiciones básicas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voluntad política; Presencia de organizaciones sociales y ciudadanía; Definición clara de las “reglas del juego”; Capacitación de la ciudadanía y los funcionarios municipales; Información a través de todos los medios posibles; Priorización de necesidades a través de unos criterios justos para lograr la justicia social.</li> </ul> <p><b>Principios de la Democracia Participativa:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación, Transparencia, Igualdad, Tolerancia, Eficacia y eficiencia, Equidad, Competitividad, Respeto y Cogestión de los recursos públicos.</li> </ul> <p><b>Principios operativos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Participación universal; Transparencia; Flexibilidad; Objetividad; Enfoque de género; Enfoque pluricultural-multiétnico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Carácter decisorio o consultivo</li> <li>- Participación individual o a través de grupos organizados</li> <li>- Importancia de los temas y los recursos discutidos</li> <li>- Existencia o no de un control desde abajo</li> <li>- Grado de formalización e institucionalización del procedimiento</li> <li>- Estructura participativa esté o no claramente articulada con el funcionamiento de la Administración</li> <li>- Existencia de mecanismos pensados para hacer participar a los grupos más dominados</li> <li>- Orígenes de los procesos</li> <li>- Organización de reuniones</li> <li>- Naturaleza de la deliberación</li> <li>- Peso de la sociedad civil en el procedimiento</li> </ul>	<p><b>Condiciones previas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Voluntad política</li> <li>- Capital social</li> <li>- Personal competente</li> <li>- Tamaño reducido</li> <li>- Recursos suficientes</li> <li>- Plataforma legal</li> <li>- Descentralización política</li> <li>- Objetivos perseguidos</li> <li>- Diseños realizados</li> <li>- Necesidades inmediatas vs planeación a largo plazo</li> <li>- Informal vs formal</li> <li>- Deliberación-supervisión centralizada</li> <li>- Reglas e informes asequibles</li> <li>- Resultados conseguidos. (éxito o fracaso)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Orientación pragmática</li> <li>- Participación habilitada de abajo arriba</li> <li>- Devolución / descentralización</li> <li>- Descentralización coordinada</li> <li>- Deliberación</li> <li>- Institucionalización centrada en el Estado</li> <li>- Poder de contrapeso</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de las investigaciones consultadas

Cuadro 12. Síntesis elementos comunes a tener en cuenta

1.- Voluntad Política 2.- Presencia de Organizaciones Sociales y Ciudadanía 3.- Formación de la ciudadanía y de los funcionarios municipales 4.- Definición clara de las “reglas del juego” 5.- Información accesible a través de todos los medios posibles 6.- Carácter deliberativo 7.- Priorización de necesidades y aplicación de criterios de justicia social 8.- Articulación de necesidades inmediatas con planeación a largo plazo 9.- Existencia de mecanismos que atraigan la participación de grupos dominados 10.- Participación universal 11.- Carácter decisorio 12.- Control ciudadano	CONDICIONES PREVIAS
	VOLUNTAD POLÍTICA
	IMPLICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN
	EXISTENCIA DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL
	REQUISITOS
	CARÁCTER DECISORIO–VINCULACIÓN
	CARÁCTER DELIBERATIVO
	REGLAS DEL JUEGO–AUTORREGLAMENTO
	PARTICIPACIÓN UNIVERSAL
	FORMACIÓN / CAPACITACIÓN
	INFORMACIÓN / ACCESIBILIDAD
	CONTROL CIUDADANO
	CRITERIOS DE JUSTICIA SOCIAL
	DISEÑO METODOLÓGICO
	ESTRUCTURA DE PARTICIPACIÓN QUE ASEGURE EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS A TRAVÉS DE UN CICLO QUE SE REPITE EN EL TIEMPO

Fuente: Elaboración propia

### 3.2. Aplicación de las metodologías participativas en la elaboración de las políticas públicas

Hemos visto cómo desde algunas investigaciones se trata de llegar a determinados modelos que incidan en el carácter más o menos democráticos de los procesos. En este apartado no vamos a tratar de justificar el carácter “científico” de los procesos de

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

democracia participativa partiendo de un esquema que implique que, al aplicar determinados elementos, obtendremos un determinado resultado, pues partimos de que nos encontramos en una realidad, como es la sociedad, que es compleja y difícilmente previsible, dada su provisionalidad (Fernández Buey, 2005). Sin embargo, es necesario destacar la necesidad de aplicar una metodología que nos ayude a conseguir los objetivos políticos que se persiguen con dichos procesos.

En el presente trabajo estamos analizando un fenómeno cuyo estudio abordamos desde un enfoque sociológico. La sociología es la rama del conocimiento que estudia el ser humano como ser social. Aunque esta definición pueda resultar un tanto generalista, vamos a incidir en algunos aspectos que determinan la necesidad de abordar este enfoque. Otras definiciones puntualizan un poco más el concepto, estableciendo como objeto de estudio el ser humano y los grupos en que este se ubica: organizaciones, asociaciones, instituciones, así como las relaciones y los cambios operados en las mismas.

En las prácticas de Democracia Participativa confluyen elementos políticos, económicos, sociales y culturales. Y, aunque podría atañer a diferentes campos de conocimiento, situamos el presente estudio en el campo de la sociología, o más bien de la sociología política, por incorporar elementos propios de la Sociología, como son el análisis de los grupos sociales, de las asociaciones, de las colectividades, asociaciones, instituciones, de las relaciones y los cambios, así como aspectos culturales relativos a los mismos, y elementos propios de la Ciencia Política, análisis de las instituciones representativas, distribución del poder político o cultura política, ligadas a los problemas y deficiencias que la democracia presenta en la actualidad. Por otra parte, las prácticas de Democracia Participativa son expresión de un enfoque intervencionista sobre la realidad social en el sentido marxista del término: a la necesidad de analizar la realidad social,

añadimos otra: la necesidad de transformarla. Para ello, contamos con un conjunto de técnicas, que aplicadas según una metodología determinada, puede ayudarnos a conseguir algunos de los principios que se plantean en este tipo de procesos. Esto nos da idea de los tres niveles en los que vamos a operar: un nivel epistemológico (marcado por los principios perseguidos), un nivel metodológico (marcado por los procedimientos a seguir para el logro de objetivos) y un nivel tecnológico (que serán el conjunto de técnicas aplicadas determinadas por el nivel metodológico).

### ***3.2.1. Problemas epistemológicos de las Ciencias Sociales***

Nos situamos en el campo de las Ciencias Sociales y partimos pues de algunos de los principios que cuestionan que la misma pueda ser considerada una ciencia como tal, pero que la definen como una rama de conocimiento que “aspira a ser ciencia”: “Es decir, es una rama del conocimiento humano que tiende hacia la comprensión racional y objetiva de un ámbito de la realidad” (Giner 2010. p.19).

Siguiendo con dicha argumentación, desde algunas escuelas se mantuvieron como preferencia aquellos métodos que pretendían asemejar la sociología a las ciencias naturales. Así, el positivismo inaugurado por Comte, mantiene que “la sociología debe basarse exclusivamente en métodos de cuantificación y experimentación idénticos a los de otras ciencias. Ello entraña asumir que la realidad social es plenamente cuantificable y aun matematizable”. Mientras que otras corrientes de pensamiento sociológico abogaron por considerarlo “estrictamente como una de las llamadas “ciencias de la cultura” o del “espíritu”, pues el hombre es un ser del todo libre, irreductible a la cuantificación” (Giner, 2010, p.20). La sociología, al igual que ocurre en otras ramas del conocimiento, y como parte de la estructura social dada, se halla inmersa en un proceso de transformación de la misma forma que dicho fenómeno forma parte de su objeto de

estudio.

Uno de los problemas epistemológicos señalado por las diferentes escuelas es precisamente la doble dimensión que la sociología entraña: se trata de una realidad que es a la vez subjetiva, pues los propios sujetos investigadores forman parte de esa realidad, y objetiva, pues su objeto de estudio está constituido por hechos sociales, que a su vez son objetivos, es decir, exteriores a la conciencia.

Podríamos decir que este ha sido uno de los puntos de confrontación entre las diferentes escuelas clásicas de pensamiento sociológico y que vienen a poner de manifiesto la mayor o menor capacidad de incidencia del individuo en su entorno social. En la teoría sociológica clásica se ha mantenido la tensión entre aquellas líneas de pensamiento que basan las explicaciones de los fenómenos sociales como resultado de la presión de la estructura, y aquellas que destacan la capacidad del sujeto y su potencialidad para la acción social.

Coller (2003) destaca en su obra “Canon Sociológico” los tres paradigmas dominantes en el desarrollo del pensamiento sociológico propuestas por Ritzer (Ritzer, 1993, citado en Coller, 2003):

1. El de los Hechos Sociales, que arranca con el pensamiento de Durkheim, quien considera la necesidad de tratar los hechos sociales como cosas, como algo externo e impuesto al individuo, enunciada por Durkheim, destacando la influencia del pensamiento positivista en dicha concepción y su continuidad en los enfoques estructural-funcionalista y en la Teoría de Sistemas, desarrolladas tanto en Estados Unidos (funcionalismo de Parsons y Merton) como en Europa (estructuralismo de la Escuela de

Frankfurt, o Teorías del Conflicto basadas en el pensamiento marxista), con importantes variantes.

2. El de la Acción Social, que se basa en las aportaciones de Weber a partir de su Teoría de la Acción, y parte de la consideración de la misma como de un acto individual por el que el sujeto guía su comportamiento a partir del comportamiento esperado por otros. Este enfoque encuentra continuidad en diferentes enfoques: la Etnometodología (Garfinkel y Cicourel), la Fenomenología (Shütz, Berger y Luckman) y el Interaccionismo Simbólico (Mead, Cooley, Small, Blumer, Goffman) desarrollados en Estados Unidos, fundamentalmente por los sociólogos que conformaron la Escuela de Chicago.

3. El paradigma de la Conducta Social, donde el autor sitúa la Teoría del Intercambio, producida a partir de las aportaciones de Skinner y Homans.

A partir de este mapa de los diferentes enfoques sociológicos, surgen posturas que tratan de acercar estructura y acción, tratando bien de superar, bien de sintetizar las diferentes tradiciones de pensamiento.

Ritzer (Ritzer, 1993, citado en Coller, 2003), plantea la necesidad de construir un modelo integrador, que implique mirar la realidad social desde un doble eje: por un lado, el continuum micro-macro, que nos ayude a pensar la realidad social de lo más cercano a lo más global: desde la acción individual, pasando por la interacción con otros, el análisis de los grupos sociales, las organizaciones, las sociedades, hasta llegar al sistema mundo; y por otro, el continuum objetivo-subjetivo, que nos ayude a situarnos desde un punto de vista externo en la lógica de los actores, de las acciones, de las estructuras y de las infraestructuras, y desde una punto de vista subjetivo, teniendo en cuenta los elementos culturales y lo que llamamos la construcción de la realidad social.

Desde la “teoría de la estructuración” propuesta por Giddens, o desde el concepto de *habitus*, de Bourdieu (Coller, 2003), encontramos posiciones que tratan de vincular la acción a la estructura, destacando la idea de la reflexividad y la capacidad de intervención del sujeto, sin dejar de tener en cuenta el peso y la influencia que ejercen las estructuras sociales, como algo ajeno, que el individuo aprehende y que acaba reproduciendo, pero que puede transformar, “es fundamental reconocer que las relaciones causales objetivas que influyen sobre la acción humana pueden ser reconocidas en principio por los hombres, y ser incorporadas así a esa acción a modo de transformarla” (Giddens, 2012, p. 197). La tensión entre Acción y Estructura es la que ha venido marcando las posiciones que tratan de analizar cómo interactúa el individuo en la realidad social.

### ***3.2.2. Metodología de las Ciencias Sociales***

Ligados a los problemas epistemológicos en las Ciencias Sociales, aparece el debate en relación con el nivel metodológico. Hemos sido testigos del debate clásico de confrontación / complementariedad entre las perspectivas cuantitativas y cualitativas de investigación social: las primeras propias del “enfoque distributivo” ligado a una visión “objetiva” de los hechos sociales, pensado como hechos medibles y matematizables y las segundas, relativas al “enfoque estructural” rescatando “la subjetividad real de las ciencias sociales, devolviendo el protagonismo y la voz a los propios sujetos / objeto de la propia investigación” (Ortí, 1995 [1999], pp. 88-89). Esta propuesta, de la mano de Ibáñez, (Ibáñez, 1986, citado en Red Cimas, 2015, p. 16) sitúa las tres perspectivas en relación con la dimensión tecnológica que a las mismas acompañan: Técnicas distributivas o cuantitativas, con las que la realidad es distribuida y cuantificada a partir de datos censales o estadísticos; Técnicas estructurales o cualitativas, con las que conocer opiniones, aspectos subjetivos y actitudes ante determinados aspectos de la realidad



social; y Técnicas propias de la perspectiva dialéctica, que considera la posición del objeto a investigar como sujeto protagonista, cuya finalidad es la transformación social.

Frente a la confrontación, se plantea la necesidad de complementar los distintos enfoques, pues “la realidad concreta de la investigación social nos informa una y otra vez de la insuficiencia abstracta de ambos enfoques tomados por separado. Pues los procesos de interacción social implican tanto aspectos simbólicos como medibles”<sup>17</sup>.

Para el desarrollo de los procesos que se analizan en este trabajo se ha optado por la investigación participativa como metodología de referencia. Haremos una breve descripción de la misma para responder a algunas cuestiones que se pueden presentar a la hora de la implementación de determinadas políticas que planteen la incorporación de la ciudadanía en su diseño y ejecución: ¿En qué consisten estas metodologías? ¿Podemos decir que existe un modelo metodológico único a aplicar en los procesos de toma de decisiones de las políticas públicas que haga factible la participación de la ciudadanía? El modelo que aquí presentamos, ¿de qué fuentes bebe? ¿Creemos que al aplicar determinadas técnicas concretas obtendremos un determinado resultado? ¿Cómo se articulan objetivos, métodos y técnicas en los procesos?

¿De qué forma incorporamos a la ciudadanía en los mismos? ¿A quién, por qué y cómo?

La tradición sociológica y política que aboga por el análisis de la realidad social para su transformación con el objetivo de crear un marco de relaciones sociales

---

<sup>17</sup> Sin embargo, en el debate se seguirá planteando por un lado, el absolutismo cuantitativista y su planteamiento excluyente respecto a la perspectiva cualitativista y, vicerversa, del triunfalismo cualitativista y su crítica a las limitaciones de la perspectiva cuantitativista. No se trata de reproducir tal debate, tan solo dejarlo planteado por sus implicaciones en la propuesta que incorpora la perspectiva práxica propia de las metodologías participativas y su relación con su aplicación en el objeto de estudio de este trabajo.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

emancipadoras, plantea la exigencia de conectar las dos líneas, teoría y práctica, Adolfo Sánchez Vázquez nos cuenta:

Marx hace a la vez ideología y ciencia: ideología en cuanto que el contenido emancipatorio de su pensamiento expresa intereses, ideales o esperanzas de clase, y entraña por tanto ciertos juicios de valor... Marx hace ciencia en cuanto a que analiza el sistema económico-social que aspira a transformar (...) no es la transformación objetiva (separada de la subjetividad) ni la actividad subjetiva (separada de la objetividad), sino la unidad de ambos momentos... supone cierta relación mutua en virtud de la cual la praxis funda la teoría, la nutre e impulsa a la vez que la teoría se integra como un momento necesario en ella... como crítica... como compromiso... como laboratorio... como ciencia y como autocrítica...”.

(Sánchez Vázquez, 1987, citado en Rodríguez Villasante, 1995 [1999], p. 411)

Desde esta perspectiva, la relación entre teoría y práctica van de la mano, con el objetivo de “transformación de la realidad social”, y en este sentido, se plantea como propuesta para el desarrollo de elaboración de políticas públicas participadas a través de la aplicación de Metodologías Participativas que propicien la articulación de procesos abiertos a la ciudadanía.

La investigación participativa no se corresponde con una escuela o un modelo único. Desde la IAP (Investigación Acción Participativa), de F. Borda, o la pedagogía de la liberación de Freire, en las últimas décadas del siglo XX fueron impulsadas diversas metodologías a partir de su aplicación en diferentes realidades, sobre todo en el Sur Global, que planteaban la necesidad de incorporar la participación de la ciudadanía en la implementación de los proyectos y en las políticas a desarrollar por diferentes organismos e instituciones internacionales en el marco de la cooperación internacional (Tommasoli, 2003).

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Si bien es verdad que hoy ya a nadie le resulta extraña esta circunstancia, y es concebido como un elemento esencial que debe contemplar todo plan de desarrollo e intervención, lo que sí podemos afirmar es que se han elaborado diferentes modelos que incorporan, o lo tratan de hacer, a la ciudadanía en el desarrollo de los proyectos.

Como decíamos anteriormente, el desarrollo de los procesos que aquí analizamos es deudor de uno de estos modelos, en concreto, del propuesto por Rodríguez Villasante, quien desde los años 90 a partir de los primeros intentos de elaborar modelos que avanzaran en esta línea a través de la Red CIMS, continuó su labor a través de los cursos de postgrado sobre investigación participativa en distintas universidades, en los que se formaron algunas de las personas vinculadas a algunos de los procesos que se han desarrollado en la primera década del SXXI y posteriormente, a través del Observatorio CIMAS (Ciudadanía y Medio Ambiente Sostenible).

Las metodologías participativas parten de la Investigación-Acción-Participativa (IAP). De forma muy general se trata de una metodología que se basa en lo siguiente: es una propuesta de Conocer (Investigar) para Transformar (Actuar) que entiende los procesos a partir de la propuesta de implicar (Participar) a los sujetos como parte activa y protagonista de los procesos.

Algunos sujetos del sur no se dejan objetivar. Personas que no se dejan fotografiar por turistas que quieren objetivar, con sus objetivos fotográficos, la pobreza del sur; Al preguntarse, al negarse, ante el poder de quien les trata como objetos, refuerzan que son sujetos, refuerzan su “dignidad”, y problematizan la asimetría social. Por eso no es extraño que haya sido en Colombia, Brasil o la India, donde la Investigación-Acción-Participativa haya surgido práctica y teóricamente, donde se haya atrevido a preguntarle a la ciencia académica ¿para qué sirve? ¿A quién sirve? (Rodríguez Villasante, 1995 [1999], p. 407)

La investigación participativa, por tanto, parte del cuestionamiento de la relación que se plantea entre el sujeto investigador y el objeto investigado, propia de la tradición del conocimiento científico clásico que se desarrolla bajo los principios que definen la modernidad. Desde esta concepción basada en principios del conocimiento científico clásico, el objeto investigado se sitúa en el lugar de lo observado, mientras que el investigador, sería el sujeto observador, quien define y analiza, al margen del “objeto” a investigar. Sin embargo, las metodologías participativas,

retan al paradigma dominante de las ciencias sociales. Primero el replanteamiento de la relación sujeto-objeto... El rompimiento de la tradicional relación de dominación-dependencia implicada en el binomio sujeto-objeto, llevaría a un nuevo tipo de sociedad, que sería una sociedad participativa, donde la relación fundamental sería sujeto-sujeto. (Fals Borda, 1986, citado en Rodríguez Villasante, 1995 [1999])

El “enfoque dialéctico”, en el que Rodríguez Villasante (1999), a partir de la interpretación del Colectivo Ioé de la propuesta de Ibáñez, sitúa la Investigación Acción Participativa, pone el acento en la capacidad de interacción del sujeto, de tal forma que el investigado es al mismo tiempo investigador y el observador es al mismo tiempo observado, a través de algunas técnicas concretas como es “la asamblea”, destacando la función crítica del lenguaje y su capacidad de crear nuevas redes, a través de técnicas de negociación.

Para Rodríguez Villasante (2004), la IAP, como punto de partida, como metodología que el autor sitúa en la perspectiva dialéctica que ya habíamos definido antes, se nos muestra insuficiente,

Cuando se reduce a una escucha de los problemas de los dirigentes de las asociaciones locales, y a una serie de dinámicas socio-culturales, bien intencionadas, pero poco autocríticas y eficientes a la hora de abrirse a la mayoría de la población. (...) También son muchos los socio-

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

análisis que se encierran en sí mismos, sin ver y sentir más allá del grupo. Nosotros estamos por hacer y aportar dispositivos grupales, socio-dramáticos, etc. que desbloqueen las concepciones ideológicas cerradas, para abrir las metodologías, de forma dialógica, hacia los diferentes sectores locales, con los que conjuntar potencialidades y acciones comunes. (p. 1)

La sociopraxis, es la propuesta que de forma más actual se viene manteniendo por algunos investigadores que en las últimas décadas, desde la orientación de Rodríguez Villasante (Red CIMAS, 2015) vienen aplicando en diferentes experiencias prácticas y procesos de intervención, entre los que podemos incluir los desarrollados para la elaboración participada de las políticas públicas, como son los Presupuestos Participativos.

Desde la perspectiva sociopráctica se cuestiona la falta de simetría en los espacios de interacción contemplados por las anteriores: “Para conocer lo que se mueve en el interior de una montaña comunicativa no basta ni lo cuantitativo, ni lo cualitativo, ni los grupos de discusión. Y menos para transformarla” (Rodríguez Villasante, 1995 [1999], p. 417)

Para lograr este objetivo, desde la Red CIMAS se han dotado de la “sociopraxis para la creatividad social” como método, desde la articulación de las diferentes metodologías aplicadas en diferentes experiencias, “pedagogías populares” de Freire, la IAP de Fals Borda, la “Planificación Estratégica Situacional-PES” de Matus o los “diagnósticos rurales Participativos”.

En el trabajo publicado por el equipo de la Red CIMAS (2015) se incluye un cuadro (p. 23) en el que se recoge de forma sintética cuáles han sido los referentes más influyentes en la evolución de las metodologías participativas. Así, sitúan en los años 70-80 lo que denominan los “primeros desbordes prácticos”, identificándolos con técnicas

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

como los Sociodramas partiendo del socioanálisis institucional (Debord, Luoreau, Lapassade, Fernández de Castro), los Talleres de la Investigación Acción Participativa (Lewin, Fals Borda, R. Brandao, Montero, Colectivo IOE) y Asambleas, de la filosofía de la praxis (Gramsci, Sánchez Vázquez, Sacristán, Barnet Pierce); en los años 80-90 destacan los “saltos por la complejidad”, identificando técnicas como la Autorreflexión Grupal derivados del paradigma de la Complejidad (Von Foester, Maturana, Capra, Braidoti), los Sociogramas de las Teorías del Análisis de Redes (Elias, Bott, Bourdieu, Dabas, CIMAS) y las Devoluciones Creativas con Multi-lemas de la Crítica Lingüística Pragmática (Bajtin, Galtung, Jameson, Ibáñez, Abril); en los años 90-00, fase que denominan de Construcción de Esquemas Colectivos, destacan los Grupos Motores, identificados con la teoría del ECRO (Reich, Guattari, Pichón-Riviere, Varela), las Técnicas Visuales del Diagnóstico Rural Participativo (Chambers, Isaac, Naredo, Martínez Alier) y los Flujogramas de la Planificación Estratégica Situacional (Max-Neef, Matus, Coraggio, Acosta); y en los años 2000 sitúan la última fase, actual, bajo el título “acompañar movimientos alternativos”, identificando los desbordes y reversiones populares con la Formación –Acción de la Pedagogía Liberadora– de los Movimientos de los Sin Tierra (Freire, Rebellato, Núñez, Sub Marcos), las democracias participativas desde la base, de los ecofeminismos y movimientos indignados (Movimiento de Mujeres Chipko, 15M, Occupy, Shiva, Keller, Juliano, Galcerán) y las ideas fuerza emergentes con los movimientos descolonizadores (Foros Sociales Mundiales, Henderson, Santos, Sampedro, Holloway).

Sin entrar en profundidad en los supuestos epistemológicos de la misma, sí podemos presentar algunos de los elementos que los autores destacan en su trabajo: el primero, partir de la necesidad de crear situaciones, situándonos en los procesos, como

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

instituyentes, como referentes de cualquier reflexión. El segundo, la investigación debe partir de la relación sujeto-sujeto, en el sentido que ya habíamos avanzado. Y, en tercer lugar, tener en cuenta lo que nos aportan los “enfoques emergentes” como “la complejidad” de las cosas y de las relaciones”, a partir, primero, del “análisis de las redes sociales” “frente al intento de localizar el poder en un lugar, institución o persona, existe la posibilidad de situarlo como un juego de relaciones o de estrategias” (Dabas, 1993; Elías, 1994; Granovetter, 2000, citados por Red CIMAS, 2015, p. 25); segundo, desde la idea que Rodríguez Villasante incorpora de “los conjuntos de acción” para describir las lógicas y posicionamiento que se dan entre los actores sociales presentes en los procesos, “para concretar en la vida cotidiana los condicionantes de clase o de ideologías en juego de cada situación. Relaciones que se van construyendo entre confianzas y desconfianzas entre las distintas posiciones”, “desde la constatación colectiva y participativa del análisis de cada situación concreta”; y tercero, desde “las expresiones paradójicas de los sujetos implicados en los procesos” (Dabas, 1993; Elías, 1994; Granovetter, 2000, citados por Red CIMAS, 2015, p. 26).

La propuesta de la Red CIMAS se traduce en la integración de los aportes de las distintas líneas que se han presentado antes y que se han venido desarrollando en diferentes espacios y momentos. Y a partir de ello nos presentan un esquema que, enriquecido después de más de diez años, representa la base metodológica de los procesos de presupuestos participativos analizados en este trabajo.

### **3.3. La propuesta metodológica**

#### ***3.3.1. Las fases de la Investigación Participativa***

Para diseñar el trabajo metodológico tendremos en cuenta distintas fases que comprenden momentos de negociación inicial, de publicidad y difusión, momentos de diagnóstico-análisis de la realidad, momentos deliberativos, de definición de propuestas, de decisión y priorización, de definición de planes de actuación y seguimiento de su ejecución, y de evaluación del proceso. Desde estas fases presentamos la siguiente estructura:

**Primera fase: ¿Cómo empezar? Diseño del proyecto de investigación.** En una primera fase, plateamos el Diseño del Proceso de Investigación Participativa, que debe ser negociada inicialmente con los diferentes actores implicados en el tema. Sería “el punto de partida: la autorreflexión para una participación transformadora” (Red CIMAS, 2015, p. 51).

En primer lugar, abordaremos el “problema” sobre el que se va a trabajar. Éste debe responder a la pregunta del “¿qué?”, además de “justificar” o abordar el “¿por qué?” de la investigación, que nos dará cuenta de la problemática concreta de la que surge la misma.

Es importante delimitar el problema de una forma concreta, cosa que no es tan fácil como parece, pues suelen ser muchos los intereses en juego (...). Cada problema tiene muchas perspectivas... Y aunque estemos hablando de lo mismo aparentemente, en el fondo hay cosas que no acertamos ni a expresar fácilmente, pues partimos de esquemas previos muy diferentes unos de otros”. (Rodríguez Villasante, 2002, p. 51)



Además, se debe tener en cuenta de quién parte la iniciativa de poner en marcha el proceso. Puede ser de una institución determinada, un ayuntamiento, por ejemplo, en el caso de los Presupuestos Participativos, pero puede ser también una demanda de un colectivo social, de una asociación, o de una organización política.

A partir de la definición de los elementos anteriores, la siguiente cuestión sería plantearnos, ¿con quién vamos a contar?, además de los anteriores, que son en principio quienes proponen el problema concreto. Esta última cuestión abre el abanico para acercar al proceso a todos aquellos actores sociales implicados y que quieren o tienen algo que aportar, al estar afectados por el mismo.

A partir de aquí desarrollaremos la propuesta del proyecto en la que se definirán un conjunto de objetivos, generales y específicos, que serán los que guíen el posterior trabajo a desarrollar.

El problema de encontrar un objetivo común más general y otros objetivos más específicos, es la siguiente cuestión, que tampoco es fácil de resolver (...). No plantearnos objetivos muy cerrados o finalistas, sino entender “ob-jetum”, como lo que se lanza, sin tener la certeza de hasta dónde o en qué dirección acabará llegando. Al ser además compartido por varios actores desde un principio hace que esto sea aún más necesario, y el acuerdo sea un campo de trabajo sobre una problemática con algunas cosas claras, pero con otras a ser construidas durante el propio proceso. (Rodríguez Villasante, 2002, pp. 51-52)

Para un proceso investigador, estos objetivos harán mención a un conjunto de elementos que serán necesarios conocer para poder abordar la problemática concreta que se definió anteriormente y que constituye el “objeto” de estudio del trabajo a desarrollar, el qué, que hace referencia al problema concreto que habrá que conocer, que habrá que investigar. Los objetivos generales y específicos se referirán a aquellos elementos que den cuenta de lo que hay que conocer y que den cuenta del objeto de estudio.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Por ejemplo, si el objeto de estudio es la participación de los jóvenes en una localidad concreta, los objetivos específicos versarán sobre los aspectos que determinan la participación de los jóvenes en dicho lugar: conocer qué espacios de participación existen para los jóvenes, de qué forman se organizan o cuáles son los problemas que les preocupan.

En caso de que se trate de un proyecto de intervención, el qué, o sea, el objeto, se referirá al problema sobre el que versará la misma. Por ejemplo, constatada la falta de espacios de participación de los jóvenes, el para qué, se correspondería con los objetivos operativos. En este caso, para que los jóvenes participen, el objetivo podría ser la creación de un Consejo Local de la Juventud. La definición de los objetivos es fundamental para que el proceso no se desvíe del tema para el que fue diseñada.

El proyecto debe contener, además, la metodología a seguir. Al tratarse de una investigación participativa, o un proyecto de intervención participado, se detallarán todas las fases a seguir en la misma, así como las técnicas a aplicar y fijar la duración y los momentos en que se van a desarrollar las diferentes tareas planteadas, es decir el cronograma que marcará los ritmos de las diferentes etapas del proceso. “en esta primera fase cobra mucha importancia ponerse de acuerdo en los tiempos y ritmos de lo que se quiere hacer, en las responsabilidades, de cada cual y en las metodologías que se van a emplear” (Rodríguez Villasante, 2002, p. 52).

Para responder a la pregunta de ¿con quién vamos a contar?, se puede realizar un primer mapeo social, o sociograma<sup>18</sup> con los que inicialmente se contacte, para definir en

---

<sup>18</sup> Con el sociograma graficamos actores y relaciones, de cara a identificar posibles “conjuntos de acción” a partir de diferentes posicionamientos: afines, ajenos, diferentes y opuestos.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

ese momento a qué colectivos, organizaciones, asociaciones, etc, vamos a contactar en las siguientes fases.

Este proyecto se debe negociar inicialmente con la institución o con la organización de la que parte la iniciativa, en caso de responder a una demanda específica y concretar con las personas responsables los aspectos anteriores en relación con el problema, los objetivos y la metodología a seguir.

Una vez definido y negociado el proyecto de investigación se puede abrir un periodo de Información / Difusión para hacerlo público y explicar los aspectos que se han incorporado en el mismo: el objeto y los objetivos del proyecto, así como la metodología a seguir en el mismo y otros aspectos relevantes y que ayuden a la implicación de los diferentes sectores y/o colectivos sociales y de la ciudadanía en general.

Esta difusión se realizará por todos los medios que sean posibles: con una campaña informativa institucional, con la organización de unas jornadas abiertas, a través de los medios de comunicación local... Con los colectivos que se interesen por el proceso, se pueden re-negociar los primeros elementos del proyecto de cara a incorporarlos en el mismo, a partir de las necesidades y demandas sentidas y expresadas en esta fase.

Para realizar la supervisión continua de los procesos se puede proponer la creación de una Comisión de Seguimiento, que estará compuesta por las personas responsables de ejecutar el proyecto y los responsables de la organización demandante. Las personas pertenecientes a los colectivos implicados también serán invitadas para posibilitar la mayor participación posible en la revisión de objetivos y de la metodología a seguir en las siguientes fases. Este grupo se reunirá periódicamente para ir haciendo el seguimiento

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

del proyecto, supervisando las tareas y los compromisos adquiridos y redefiniendo los contenidos del mismo en caso de que aparezcan nuevos elementos que lo requieran.

Para el desarrollo de este tipo de procesos es conveniente contar con un equipo técnico, formado por personas con formación en metodologías participativas, que tendrá como función principal el diseño metodológico, el asesoramiento técnico a los responsables institucionales y el apoyo a la ciudadanía que se vaya implicando en el desarrollo del proceso. En relación con la Comisión de Seguimiento, estará será el responsable de ir presentando los resultados, que serán re-negociados con los miembros de la Comisión de Seguimiento.

En esta primera fase se trabajará para conformar el Grupo Motor o los Grupos Motores del proceso, dependiendo de las dimensiones del mismo y de las capacidades organizativas de la localidad. Este es elemento esencial del proceso. Es importante conformar un grupo local, al que acompañarán los técnicos-metodólogos. Este grupo tendrá las siguientes funciones: implicar, difundir, explicar, etc. el proyecto definido, en el que ellos mismos habrán tomado parte.

También es importante que los miembros del grupo motor reciban una formación básica en técnicas y metodologías participativas, sobre los fundamentos del proceso, técnicas de comunicación, localización de colectivos implicados y relaciones entre ellos: mapeos sociales; técnicas de diagnóstico, de priorización; para el seguimiento, técnicas de evaluación... Serán los encargados de dinamizar el territorio, mapear las zonas, identificar colectivos, implicar a los/as vecinos/as y animar a la participación. “Así, es importante que haya un grupo motor que pueda seguir el día a día de lo que se va haciendo, y luego otros grupos que siguen el proceso desde consejos, talleres, asambleas, etc.” (Rodríguez Villasante, 2002, p. 52).

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

En la renegociación del proyecto inicial se puede plantear un taller y aplicar alguna técnica de auto-diagnóstico que nos ayude a analizar los supuestos de los que vamos a empezar a trabajar.

**Segunda fase: Análisis de la realidad. El diagnóstico.** La realización de un diagnóstico que nos ayude a detectar las necesidades de los sujetos implicados en relación con el tema objeto del proyecto será la tarea principal a desarrollar en la segunda fase de ejecución del proyecto. Para ello utilizaremos diferentes técnicas de investigación social que nos sirvan para llevar a cabo dicho cometido.

Además, para el análisis de contenidos y problemas sentidos, de relaciones entre contenidos y sujetos, para establecer prioridades sobre los temas se pueden desarrollar talleres en los que intervengan directamente los participantes. Los talleres son espacios de reflexión en los que se abordan los problemas y las causas, así como propuestas de intervención de manera colectiva. En estos aplicamos diferentes dinámicas para realizar diagnósticos a través de DAFOS (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), matrices de necesidades, diagramas de flujos, transectos, (estas técnicas han sido desarrolladas por la metodología del Diagnóstico Rural Participativo –Chambers 1995–), flujogramas, etc.

Para efectuar un análisis relacional utilizaremos como herramienta básica el Sociograma (Rodríguez Villasante, 2002). Con esta herramienta además de identificar actores, colectivos, y grupos sociales, analizamos el tipo de relaciones que entre estos existe en vinculación con el tema que constituye el objeto de estudio.

Para conocer las necesidades y las relaciones de aquellos grupos a los que no hemos podido llegar a través de estos talleres utilizaremos las técnicas propias de los

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

análisis cualitativos de investigación social clásicos: entrevistas abiertas, entrevistas grupales o grupos de discusión.

Por ejemplo, en los talleres, seguro que conoceremos las posiciones de los “afines” y de los “diferentes” pero no enfrentados a otras posiciones. Por tanto, solo quedaría (a nosotros como investigadores) conocer las opiniones de los sectores más “ajenos” y las de los “opuestos”, con unas entrevistas y documentos seleccionados podemos tener el cuadro completo de lo que se puede razonar en tal situación, y cuáles son sus argumentos principales (Rodríguez Villasante, 2000, p. 53).

Con toda la información obtenida en esta etapa de la segunda fase, realizaremos la triangulación de los diferentes discursos obtenidos. Cruzaremos los resultados obtenidos de los análisis de discursos de los diferentes actores que han participado, así como los posicionamientos que toman en relación con el tema objeto de estudio. Con el informe de diagnóstico daremos por concluida la segunda fase.

**Tercera fase: Definición del plan de acción. Propuestas y priorización.** El informe de diagnóstico será presentado a la Comisión de Seguimiento y trabajado con el Grupo Motor. Esta devolución de la información recogida y analizada por el equipo técnico investigador se realizará en un taller de propuestas en el que se presentarán los resultados obtenidos de forma pública a todas las personas que han estado implicadas en la fase anterior. Desde las necesidades detectadas se recogen propuestas concretas, y con aplicación de técnicas de puntuación se priorizan, tanto las necesidades como las propuestas. Y así, acotaremos el contenido de un Plan de Acción, que contendrá los siguientes elementos:

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

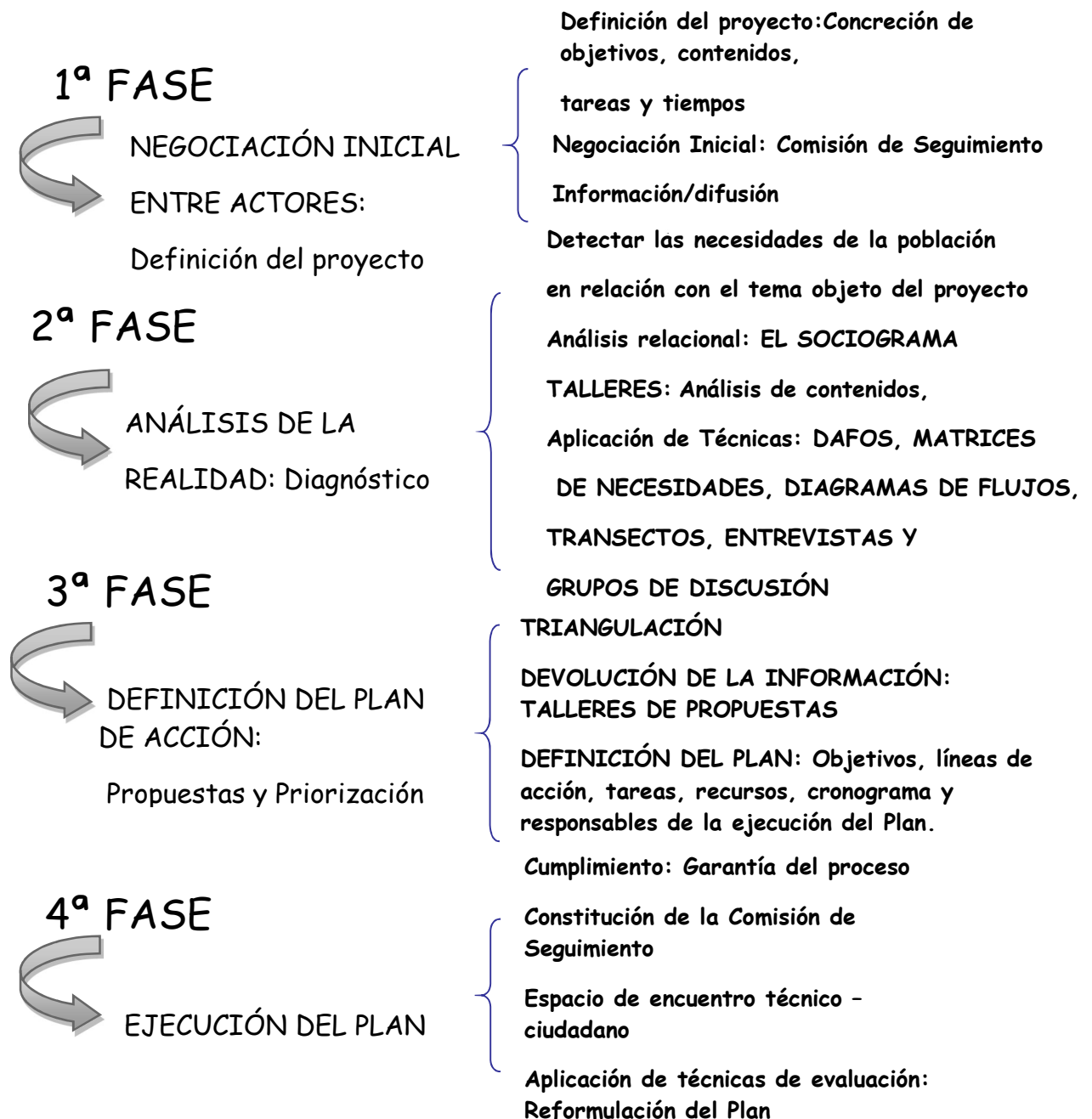
- Líneas de acción. Que serán los bloques temáticos que agrupan las propuestas realizadas.
- Objetivos del Plan En este caso ya serán objetivos operativos, de acuerdo a las propuestas realizadas.
- Tareas. Para cada bloque temático, se detallarán aquellas tareas necesarias para desarrollar las diferentes propuestas
- Recursos disponibles, humanos, materiales, institucionales, sociales, etc.
- Cronograma, en el que se reflejen los tiempos necesarios para la ejecución del Plan y las distintas fases.
- Responsables de la ejecución del Plan, institucionales, sociales.

**Cuarta fase: Ejecución del plan.** Una vez definido el Plan, se aborda la puesta en marcha del mismo. El cumplimiento del mismo es lo que lo valida. En esta fase se mantendrá la Comisión de Seguimiento compuesta por los ciudadanos y ciudadanas implicados en las fases anteriores, que junto con los responsables institucionales del Plan son los encargados de velar por el cumplimiento de acuerdo a lo acordado en las fases previas.

En esta fase, la formación ciudadana, incorpora elementos propios de los procedimientos administrativos que tienen que ver con la ejecución concreta de las diferentes acciones aprobadas y priorizadas. En el espacio de encuentro técnico-ciudadano se ve reforzado no sólo el papel de la ciudadanía, también el papel del técnico está condicionado en relación con las respuestas dadas a las demandas concretas de la ciudadanía.

Por último, se incorporan técnicas de evaluación periódica para valorar el grado de cumplimiento del mismo, corregir fallos e incorporar elementos que respondan a nuevas situaciones.

Gráfico 13: Las fases metodológicas del proceso participativo



Fuente: Elaboración Propia



Lo hasta aquí dicho se resume en el siguiente esquema en el que identificamos las principales fases descritas con los objetivos perseguidos en las mismas: 1ª Definición Inicial del Proyecto desde la Negociación Inicial entre los Actores implicados al inicio del mismo. 2ª Diagnóstico de la realidad. 3ª Definición del Plan de acción desde las propuestas realizadas y su priorización y 4ª Ejecución del Plan de Acción. A cada una de ellas les asignamos un conjunto de técnicas que nos servirán para ir definiendo cada uno de los objetivos perseguidos.

### ***3.3.2. Aplicación metodológica a los procesos de presupuestos participativos***

El Presupuesto Participativo debe ser orientado según el principio de “distribución del poder político”, expresado en la “construcción de espacios de igualdad material” (Herrera *et al.*, 2006). Entendemos esta propuesta del Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui <sup>19</sup>, como la articulación entre objetivos políticos (“la distribución del poder político”) y metodológicos (“la construcción de espacios para la igualdad material”), a través de la participación ciudadana en el diseño del presupuesto público, entendido como un proceso de *policy making*. Hemos visto como uno de los elementos centrales en el desarrollo de los procesos de democracia participativa es el diseño metodológico de los mismos, a través de la creación de espacios, procedimientos e instrumentos que aseguren y garanticen los objetivos perseguidos en cada proceso. La metodología, debe aplicarse teniendo en cuenta la dimensión temporal (cuándo), espacial (dónde) y el modo en que se desarrollará el proceso (cómo).

---

<sup>19</sup> El Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui de la Universidad Pablo de Olavide realizó el análisis y evaluación de la calidad democrática de los Presupuestos Participativos de Sevilla durante los años 2004-2011.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

En lo temporal, se pueden dar procesos anuales –los presupuestos públicos suelen tener este carácter, aunque no siempre– o plurianuales. Siempre existe un constreñimiento temporal marcado por la administración para el cumplimiento de sus fines. Pero también se han de tener en cuenta los tiempos cotidianos de la ciudadanía: trabajadores/as, mujeres, mayores, jóvenes, infancia, y adecuar los tiempos generales del proyecto a los tiempos que requiere el ejercicio de la ciudadanía. Por ello, es importante tener en cuenta el uso de los tiempos de los colectivos y sectores sociales a los que van dirigidas las convocatorias, si es que se quiere llegar a una participación lo más abierta posible, y así, abordar la articulación de los tiempos institucionales –tanto políticos como administrativos–, con los tiempos de la ciudadanía que está llamada a la participación.

El segundo elemento que señalan las investigaciones que hemos revisado, y que nos han advertido cómo uno de los requisitos previos a tener en cuenta para la puesta en marcha de los procesos, es el ámbito territorial. En algunas de las investigaciones realizadas se destaca cómo determina la participación este aspecto, pudiéndose establecer una relación inversa entre el territorio (o más acertadamente, entre la población) y la participación. Así, en las localidades más pequeñas, en términos de población y de extensión, la participación es mayor que en las grandes ciudades (Allegretti *et al*, 2012). El caso de Porto Alegre, con más de un millón de habitantes, ilustra cómo en el diseño se estableció un sistema de descentralización territorial en 15 regiones (para nosotros distritos o zonas) como fórmula de acercar las estructuras de participación los sectores más alejados territorialmente de los centros de decisión. Por otro lado, un segundo aspecto a destacar en relación con la definición del espacio es la existencia de sitios apropiados para la participación, y el carácter que estos adquieren. En la investigación comparada entre República Dominicana, Uruguay y España del proyecto Parlocal (2012), se

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

establecen espacios diferenciados en función de los objetivos perseguidos en cada uno de ellos: informativos, de dinamización, deliberativos, de adopción de decisiones o de seguimiento (Gutiérrez, Bastante, Castro y Peláez, 2011).

A partir de la articulación temporal y espacial, establecemos el cronograma del proceso a través de diferentes fases en las que se definan las acciones a desarrollar a lo largo del ejercicio. Para el caso de los Presupuestos Participativos, la aplicación de metodologías participativas se desarrollaría siguiendo las fases que se han expuesto en el capítulo anterior, adaptadas de la siguiente forma:

**Primera fase: Negociación inicial y constitución de los Grupos Motores.**

Partimos del carácter institucional de los mismos, puesto que se trata de establecer un procedimiento de decisión ciudadana sobre una materia, el Presupuesto Municipal, cuya competencia corresponde al Pleno de la Corporación Municipal, compuesto por los representantes electos municipales.

En este sentido, es imprescindible contar con la voluntad política de llevar a cabo el proceso, y por eso, la propuesta metodológica debe ser negociada inicialmente con los responsables institucionales. Entendiendo la investigación participativa como una vía metodológica para la concreción de la democracia participativa, y por tanto con un compromiso explícito basado en el objetivo de “distribución del poder político” propuesto por el Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui, tendremos en cuenta, entre otros supuestos, que el Presupuesto Participativo:

- Es una apuesta de profundización de la democracia (planteada a partir de los déficits de la democracia representativa).

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- El presupuesto municipal en su totalidad puede ser discutido por las vecinas y vecinos de la ciudad (incidiendo en el principio de capacitación), aunque las decisiones afecten solo a una parte.

- Entiende la democracia participativa como la combinación de la democracia representativa y la democracia directa, salvaguardando la universalidad en la toma de decisiones (destacando el elemento apuntado por el Aula de Derechos Humanos de la capacitación para la de toma de decisiones y el empoderamiento ciudadano).

- El Presupuesto municipal es limitado, por lo que las propuestas de gasto deben ser jerarquizadas a través de un procedimiento que incorpora espacios deliberativos y de toma de decisiones. La jerarquización se hace en base a las votaciones en las asambleas a través de un procedimiento que asegure la adopción democrática de decisiones y a la aplicación de criterios de solidaridad social y territorial. En este sentido, incorpora mecanismos de justicia social al ordenar las propuestas de gastos presentadas en las asambleas estableciendo criterios de compensación social y territorial, así como de población.

En esta primera etapa, el Gobierno Municipal debe hacer públicos los contenidos de las partidas municipales que se ponen a debate en el proceso, expresando de esta forma su compromiso político: cuánto dinero y para qué cosas podrá proponer y decidir la ciudadanía.

En esta primera fase, la difusión del proceso adquiere una importancia central y requiere de un plan de comunicación que nos ayude a llegar e implicar a las vecinas y vecinos desde el principio. Basándonos en diferentes técnicas de comunicación social, el diseño de un plan de comunicación efectivo debe habilitar diferentes vías para llegar al conjunto de la ciudadanía.

En muchas localidades, y en concreto, en las que describimos en este trabajo, en el inicio de los procesos se han celebrado unas Jornadas Abiertas informativas / formativas, con el objetivo de dar a conocer públicamente la iniciativa, las claves fundamentales de los presupuestos participativos y para invitar a la ciudadanía a participar en el proceso a través de su implicación en los Grupos Motores desde el inicio.

Y, por último, en esta fase, tendremos en cuenta el aspecto territorial como uno de los ejes sobre los que articularemos el diseño metodológico, teniendo en cuenta aspectos como las dimensiones espaciales de la localidad, la población, las identidades territoriales o la descentralización política y administrativa existente, con el objetivo de acercar las estructuras del proceso a la ciudadanía.

**Segunda fase: Diagnóstico social y preparación de propuestas.** La elaboración del Autorreglamento, es decir, el documento que recoge la filosofía y los principios básicos, la estructura, los criterios de justicia social y demás aspectos definitorios de los presupuestos participativos de la localidad, será la primera tarea a abordar en esta segunda fase. El Autorreglamento recogerá “las reglas del juego”, que deben ser acordadas y pactadas por la ciudadanía.

Hemos de tener en cuenta que, al inicio de este segundo momento, habremos llegado a una parte del tejido social de la ciudad. Por ello, trabajaremos con las personas que se implicaron en los Grupos Motores en la primera fase, con quienes, a través de algunas técnicas de diagnóstico, como el sociograma, podremos identificar organizaciones, colectivos y sectores sociales a los que aún no hemos llegado. Como decíamos en el capítulo anterior, no se trata solamente de señalar a los actores, sino también, de representar las relaciones entre los mismos. Así lograremos reconocer los

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

posibles “conjuntos de acción” existentes, así como las estrategias para llegar a ellos y tratar de incorporarlos. Cuanto más consensuado y participado sea el Autorreglamento, más legitimado estará el proceso. En los siguientes apartados detallamos la forma en que se han elaborado los Autorreglamentos de las experiencias descritas.

El siguiente paso, se centraría en la elaboración de propuestas por parte de la ciudadanía a partir de las necesidades detectadas en las diferentes zonas, de acuerdo con las partidas del presupuesto municipal que se ponen a debate. Esta fase permite incorporar nuevos colectivos, sectores y personas en el proceso, por ello la tarea de dinamización y difusión es fundamental en este momento.

También en esta fase es importante propiciar espacios deliberativos, previos a la toma de decisiones en los se contrasten opiniones y se establezcan estrategias colectivas en función de las necesidades sentidas por diferentes colectivos, sectoriales o territoriales, que serían espacios previos y preparatorios de las asambleas decisorias. Por otro lado, se debe conseguir la implicación del personal municipal vinculado a las partidas presupuestarias, cuyo papel es decisivo, pues serán los técnicos municipales los encargados de aceptar las propuestas ciudadanas en virtud de su viabilidad técnica y presupuestaria.

**Tercera fase: Toma de decisiones y priorización.** Entre los principios o elementos a tener en cuenta y que habíamos negociado en la primera fase, se había visto que el Presupuesto Municipal es limitado. Por ello, las necesidades planteadas en la fase de diagnóstico deben ser priorizadas de tal forma que queden incorporadas en el Presupuesto aquellas que sean más sentidas, según la cantidad presupuestaria de que se disponga.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Para ello, y en virtud del principio de democracia directa, por el que se define el proceso de forma universal, la decisión se tomará por parte de la ciudadanía directamente y en asambleas abiertas. En estas asambleas se debe emplear un método de toma de decisiones que asegure este principio democrático.

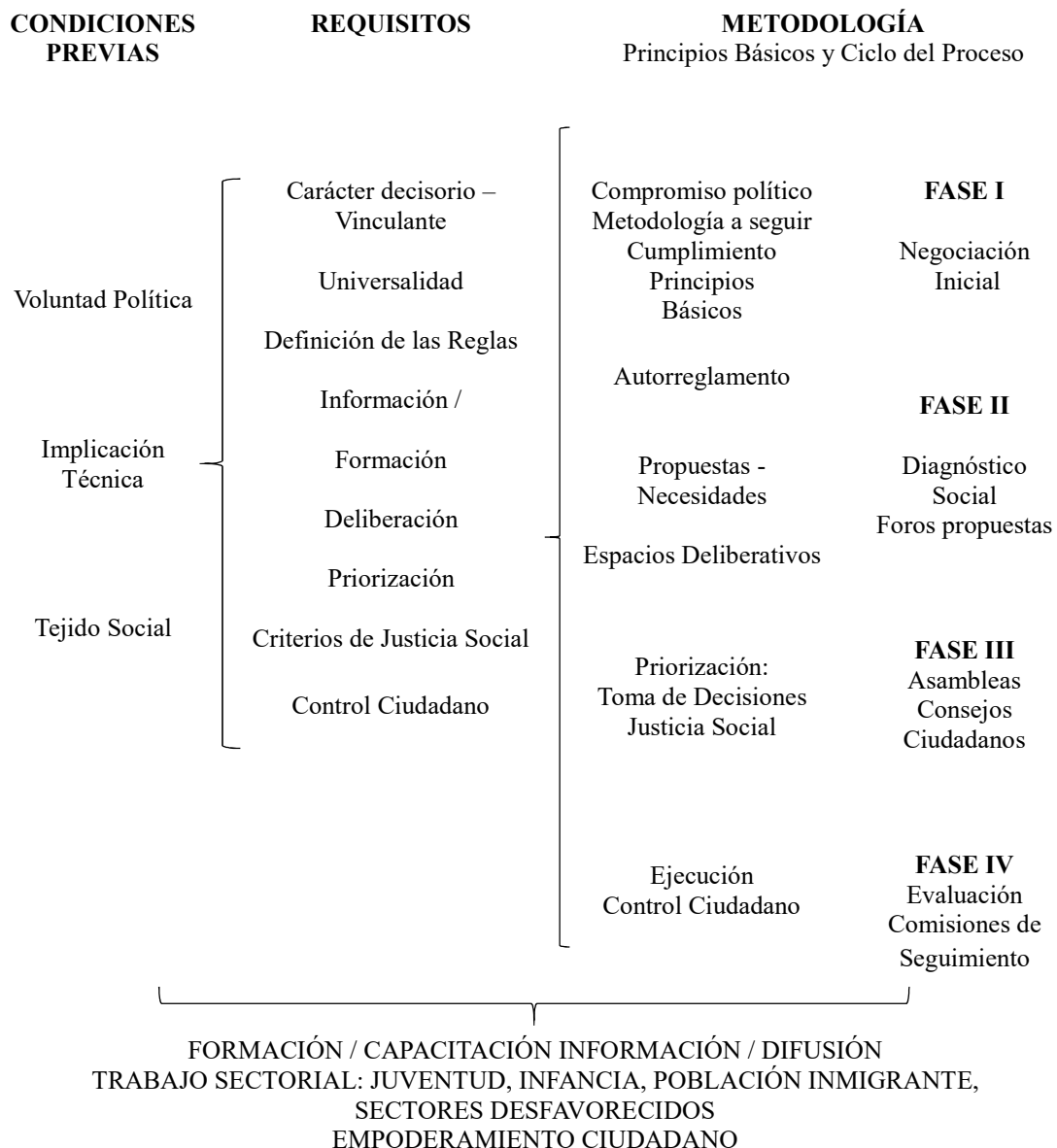
Como elemento complementario al anterior, los criterios de justicia social, que también quedaron recogidos como supuestos a tener en cuenta en la propuesta metodológica para la implementación del proceso, deben asegurar la compensación de aquellas propuestas dirigidas a colectivos o sectores poblaciones o territoriales que se encuentran en condiciones más desfavorecidas. Se puede hacer en la misma asamblea, o habilitando un espacio específico, como son los consejos de delegados del presupuesto participativo encargados de realizar dicha tarea, diferencia que fue marcada como uno de los elementos que distinguen la calidad de los procesos desde las investigaciones que hemos tomado como referencia en el capítulo anterior.

**Cuarta Fase: Incorporación de las propuestas al Presupuesto Municipal y ejecución de las partidas del Presupuesto Participativo.** Previamente a la incorporación de las propuestas al Presupuesto Municipal, un periodo de información, a través de asambleas y otros mecanismos de difusión para hacer públicos los resultados del proceso, ayuda a asegurar la transparencia del mismo. Por su parte, los equipos técnicos municipales deben realizar las valoraciones económicas de las propuestas y habrán determinado la cuantía económica de las partidas en que se concretan las propuestas decididas en la fase anterior. Una vez ratificadas las mismas por parte de la ciudadanía, se entregan al equipo de gobierno para su inclusión el Presupuesto Municipal. El equipo de gobierno, vistas las viabilidades técnicas y según el orden de priorización realizado por la ciudadanía, debe asumir los resultados, cumpliendo así el principio de

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

vinculación. En esta fase se constituirá una comisión de seguimiento que tendrá como función vigilar el cumplimiento de la ejecución de las propuestas decididas en el presupuesto participativo.

Gráfico 14: Aplicación metodológica a los procesos de Presupuestos Participativos



Fuente: Elaboración propia



## **PARTE II: ANTECEDENTES EMPÍRICOS: PROPUESTAS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN ANDALUCÍA**

Aportaciones Metodológicas en la Construcción de los Derechos de Ciudadanía:  
La Participación Ciudadana en la Elaboración de las Políticas Públicas.

---

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

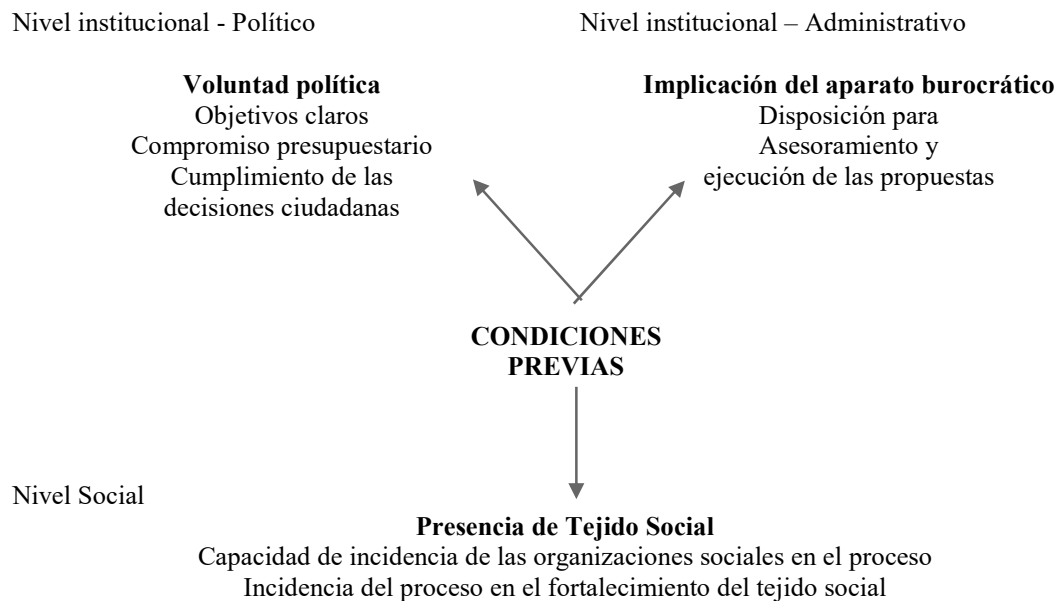
## **Capítulo 4. Propuestas de Democracia Participativa en Andalucía**

En los siguientes gráficos se presentan las categorías que hemos tomado para desarrollar la descripción de los antecedentes empíricos de nuestra investigación, identificadas a partir de los elementos (condiciones previas, requisitos y metodología aplicada) que presentamos en el capítulo anterior. La información la hemos sistematizado a partir del análisis de los siguientes documentos: Pactos de Gobierno del Ayuntamiento de Sevilla de los mandatos 2003-2007 y 2007-2011, Autorreglamentos de los Presupuestos Participativos de los procesos analizados, Memorias de los Presupuestos Municipales de Sevilla, materiales de difusión, informes y memorias realizados por el equipo técnico asesor de los procesos, artículos publicados e investigaciones realizadas sobre las experiencias, Declaración de Málaga, Declaración de Antequera, materiales producidos por la Red Estatal de Municipios por la Democracia Participativa.

Por ello, el procedimiento que hemos seguido está basado en el análisis cualitativo de los textos y registros mencionados, como metodología que nos permite clasificar la información a partir de los diferentes aspectos que dichos documentos contienen, para su posterior sistematización en cada una de las categorías identificadas en nuestra investigación.

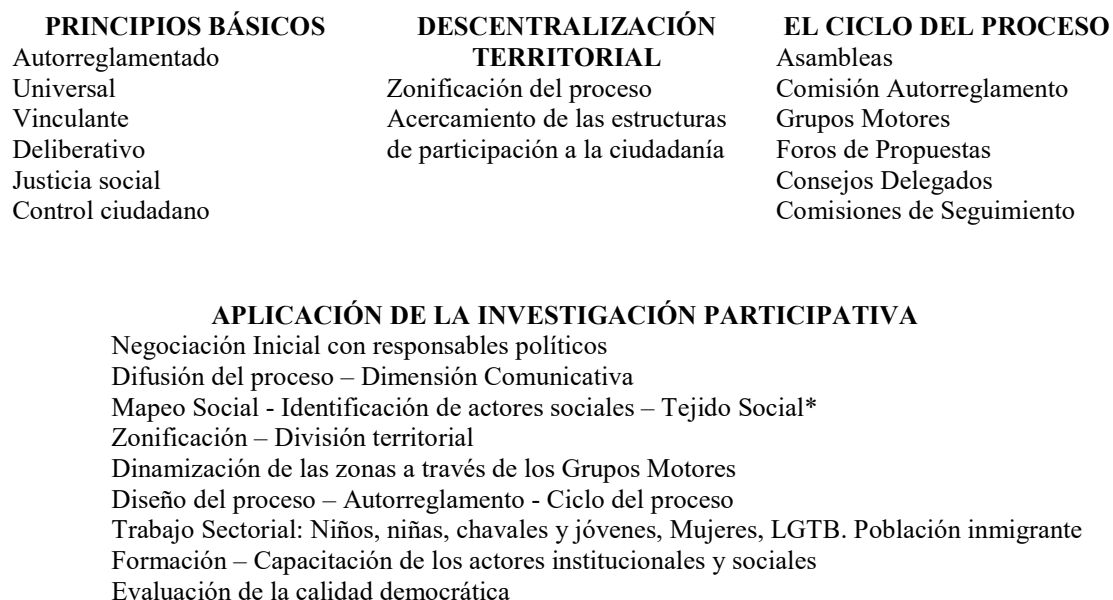
Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Gráfico 15. Categorías referidas a las condiciones previas de los procesos



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico 16. Categorías referidas al diseño metodológico a partir de los principios básicos que deben guiar los procesos



Fuente: Elaboración Propia

#### **4.1. Los Presupuestos Participativos en la ciudad de Sevilla**

Los Presupuestos Participativos de Sevilla, en ejecución entre los años 2003 y 2011, han sido considerados como un referente internacional por varios motivos. Por un lado, por ser Sevilla, la ciudad más grande de Europa que en ese periodo, pone en marcha dicha iniciativa y, por otro lado, por la metodología aplicada en su desarrollo. Heredera en gran parte del modelo original de Porto Alegre, incorpora elementos propios que han sido valorados muy positivamente. Entre ellos, como innovación más destacada se encuentra la creación de los Grupos Motores, que retomamos de la investigación participativa, como metodología aplicada que guio el diseño y el desarrollo del proceso (en la Investigación Participativa éstos son denominados GIAP: Grupos de Investigación Acción Participativa).

La experiencia de Sevilla ha sido objeto de investigación de diversas tesis doctorales, como ya hemos apuntado en este trabajo, y de diferentes investigaciones, tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, destacamos la incidencia de los objetivos políticos y las aportaciones metodológicas desarrolladas en Sevilla en la constitución de la Red Estatal de Ciudades por la Democracia Participativa y en las Declaraciones de Málaga y de Antequera, en las que se definen los principios básicos que deben guiar los Procesos de Presupuestos Participativos como experiencias de democracia participativa, y por tanto de la influencia del modelo en experiencias posteriores. Por último, reflejar la Mención Especial con la que fue destacada en la I Edición de Buenas Prácticas del Observatorio Internacional de Democracia Participativa en el año 2006<sup>20</sup> (OIDP, 2016).

---

<sup>20</sup> Se puede consultar en [http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/buena\\_practica\\_participacion.pdf](http://observ-ocd.org/sites/observ-ocd.org/files/publicacion/docs/buena_practica_participacion.pdf)

La estructura que presentamos a continuación parte de las categorías identificadas a partir de las investigaciones que hemos analizado en el capítulo 3, y que presentamos en el cuadro 12 relativos a los aspectos a tener en cuenta en la puesta en marcha, desarrollo y evaluación de los procesos.

1. Condiciones Previas: voluntad política a partir de objetivos definidos por los responsables institucionales y basados en los principios que guían el desarrollo de los Presupuestos Participativos, presencia de tejido social en la localidad e influencia del mismo en la marcha del proceso e implicación del aparato burocrático administrativo como parte de la voluntad política para hacer posible el principio de vinculación.

2. Diseño metodológico: Para ello partimos del conjunto de principios básicos que guiaron los objetivos políticos y que han fijado el diseño metodológico del proceso, con la intención de lograr los mismos a través de la creación de una estructura que garantizara su realización. Por otro lado, teniendo en cuenta la incidencia de la dimensión territorial en la capacidad de involucrar a la ciudadanía en el desarrollo de las prácticas participativas, la división territorial realizada se presenta como uno de los elementos que incidieron en dicho objetivo. Todo ello, a través de una planificación anual que contempla las distintas fases del ciclo del proceso.

#### ***4.1.1. Condiciones previas: la voluntad política, el papel de los técnicos municipales y la presencia de organizaciones sociales***

*4.1.1.1. Voluntad política: objetivos claros.* El proceso de los Presupuestos Participativos de Sevilla parte de la iniciativa institucional, desde el Gobierno Local surgido de las elecciones municipales celebradas en mayo de 2003. Los resultados electorales dan lugar al Pacto de Progreso por Sevilla, suscrito por el Partido Socialista Obrero Español e Izquierda Unida – Los Verdes – Convocatoria por Andalucía. Ambos

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

partidos incorporaron en su programa electoral los Presupuestos Participativos como uno de los elementos a desarrollar en el mandato 2003 – 2007, y dicho compromiso quedó recogido en el citado Pacto de Gobierno. En la investigación comparada Parlocal, en la que se incluye la experiencia de Sevilla, Chávez (2012b), apunta:

En los municipios gobernados con participación de Izquierda Unida, la propuesta de lanzar los Presupuestos Participativos formaba parte de la plataforma electoral del partido, siendo en algunos casos una de las condiciones establecidas por IU para firmar el pacto político con el grupo mayoritario para la formación del gobierno de coalición (p. 65).

La propuesta política, parte de un objetivo claro, plasmado en el Pacto de Progreso de 2003 y continuado por el Pacto por la Mayoría Social de 2007, por los que se constituye el Gobierno de Coalición en Sevilla entre los años 2003 y 2011, periodo en el que está en vigor el proceso de los Presupuestos Participativos.

En la distribución de competencias entre las diferentes Delegaciones Municipales, la responsabilidad política del proceso fue atribuida al Área de Participación Ciudadana, desde la que se hizo la propuesta concreta de desarrollo de los Presupuestos Participativos. Basándose en la experiencia brasileña de Porto Alegre, la propuesta política se basaba en el desarrollo de los siguientes elementos: profundización democrática de lo local desde la dimensión política y administrativa buscando la generación de un nuevo espacio público a través de alianzas con la sociedad civil. Lo anterior se plasmaría en la necesidad de democratizar el proceso de toma de decisiones en las políticas públicas locales, tomando como elemento un instrumento de especial relevancia política, como es el Presupuesto Municipal.

No es menester subrayar la importancia del presupuesto para las relaciones políticas y administrativas entre el estado y los ciudadanos. El presupuesto es el instrumento básico del

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

contrato público subyacente a esas relaciones, así como de las interacciones entre los diferentes organismos estatales encargados de ejecutar dicho contrato. (Santos, 2003, p.25)

El hecho de que el Presupuesto Municipal sea tomado como elemento en torno al que abrir el proceso de decisión por parte de la ciudadanía (como hicieron en el año 1989 en Porto Alegre) supone una propuesta política de gran importancia, puesto que este es el instrumento en el que se concreta la política municipal anual, pues en el mismo quedan reflejadas las prioridades de gobierno, a través de la distribución de los recursos públicos entre las diferentes áreas de actuación política.

Serían varios los motivos por los que se decide abrir un proceso de participación de estas características: Por una parte, existe por parte del equipo de gobierno municipal la percepción de crisis de legitimidad de la democracia representativa, expresada por la desafección política de la ciudadanía, y por la que atraviesan las instituciones desde hace unas décadas:

La paradoja es que la mayor extensión real y la mayor unanimidad en cuanto a la adopción de las formas de gobierno democráticas dentro y fuera de Occidente coinciden con un periodo en que estas instituciones no gozan precisamente de su mejor estado de salud en aquellos países donde más tiempo llevan instaladas: abstención electoral, crisis de confianza en las instituciones y los partidos, cinismo político, incapacidad de procesar nuevas demandas y conflictos emergentes serían algunos de los síntomas de estos problemas de salud de las instituciones representativas. (Font 2001, p.16)<sup>21</sup>.

Por otra parte, en el Estado Español se va a cumplir el 25 aniversario de ayuntamientos democráticos, desde que se celebraron las primeras elecciones municipales de 1979. En este periodo se han impulsado desde las administraciones locales diversos mecanismos de participación ciudadana, destacando

---

<sup>21</sup> Son numerosos los análisis en este sentido. Tomamos en consideración esta referencia del libro de Font “Ciudadanos y decisiones públicas”.



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

(...) el mandato 1987 – 1991, una vez superada la fase más reivindicativa (de los sectores organizados de la sociedad civil) y tensa de la participación en los municipios españoles, por encima del 70% de los gobiernos locales de más de 100.000 habitantes impulsan la redacción de sus Reglamentos de Participación Ciudadana (Gomá y Font 2001. p. 71),

que incorporan diferentes fórmulas y espacios de participación (destacamos los Consejos de Participación Consultivos de Entidades) y son concebidos como plataformas de interlocución de los equipos de gobierno con el tejido asociativo de las localidades. Pero, con el Presupuesto Participativo se pretende incorporar una forma innovadora de Participación que complemente los mecanismos existentes.

*El Compromiso presupuestario como expresión de la voluntad política.* El Presupuesto Consolidado del Ayuntamiento de Sevilla está constituido por el Presupuesto propio del Ayuntamiento, así como por los respectivos presupuestos de los organismos autónomos y de las empresas municipales, entre 2003 y 2011, están constituidas por la Gerencia Municipal de Urbanismo, el Instituto Municipal de Deportes, Sevilla Global, el Patronato de los Reales Alcázares, EMASESA (Empresa del Agua), EMVISESA (Empresa Municipal de la Vivienda) y TUSAM (Transportes Urbanos). En su conjunto, en el año 2003, representaban un presupuesto anual de 1000 millones de euros. Mientras, el Presupuesto Municipal (áreas de gestión) asciende a 750 millones de Euros (año 2004).

En el primer año, el Ayuntamiento de Sevilla para la elaboración de los Presupuestos Municipales de 2005, vinculó al debate del Presupuesto Participativo parte del presupuesto correspondiente a los Distritos Municipales, de la Delegación de Participación Ciudadana, de la Gerencia de Urbanismo y del Instituto Municipal de

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Deportes<sup>22</sup>. En el segundo año, para la elaboración de los Presupuestos de 2006, se incorporan las Delegaciones de Cultura, Educación, Medio Ambiente, Mujer, Juventud, Empleo<sup>23</sup>, incorporándose hasta 2011<sup>24</sup> la totalidad de las áreas de gestión del Ayuntamiento, hasta un total de 14. Cada Delegación Municipal compromete una parte, para determinadas partidas de su presupuesto: Así, los Distritos ponen a debate, como mínimo el 50% de su presupuesto, para pequeñas obras (arreglos y adecentamientos puntuales de calles (hasta 60.000€), programas de actividades (talleres) o de fiestas (Carnavales, Veladas, festividades concretas como Día de Andalucía); Educación destina parte de sus programas educativos en centros escolares dirigidos a la comunidad educativa, arreglos puntuales y obras de mantenimiento en los colegios; Deportes pone su presupuesto para grandes inversiones (piscinas o polideportivos municipales) y para obras de mantenimiento o de mejora de los existentes, así como para actividades deportivas; Cultura incorpora las partidas de gasto para actividades culturales en los Distritos (cine, teatro, y otros eventos culturales); etc.

Cabe destacar lo que destina la Gerencia Municipal de Urbanismo a presupuestos participativos, pues aparte de inversiones para obras, canaliza una de las propuestas más sentidas, y que afecta a toda la ciudad, como es el carril – bici, que ha adquirido interés a nivel internacional y ha situado a Sevilla como la cuarta mejor ciudad europea “para ir en bici” después de Amsterdam, Copenhague y Utrecht, (Copenhagenize Index 2013).

---

<sup>22</sup> Presupuesto Municipal 2005. Memoria. Anexo de Actividades e Inversiones. Ayuntamiento de Sevilla: [www.sevilla.org/ayuntamiento/presupuestosmunicipales/presupuesto-municipal/2005/memoria-1](http://www.sevilla.org/ayuntamiento/presupuestosmunicipales/presupuesto-municipal/2005/memoria-1). Consultado el 2 de junio de 2015.

<sup>23</sup> Presupuesto Municipal 2006. Memoria. Anexo de Actividades e Inversiones. Ayuntamiento de Sevilla: [www.sevilla.org/ayuntamiento/presupuestosmunicipales/presupuesto-municipal/2006/memoria-1](http://www.sevilla.org/ayuntamiento/presupuestosmunicipales/presupuesto-municipal/2006/memoria-1). Consultado el 2 de junio de 2015.

<sup>24</sup> Se pueden consultar los respectivos anexos de los Presupuestos Participativos en los Presupuestos Municipales correspondientes a cada año, entre 2007 y 2011, en la web del Ayuntamiento de Sevilla [www.sevilla.org](http://www.sevilla.org) donde aparece la descripción de cada una de las partidas presupuestarias en que fueron traducidas las propuestas ciudadanas.

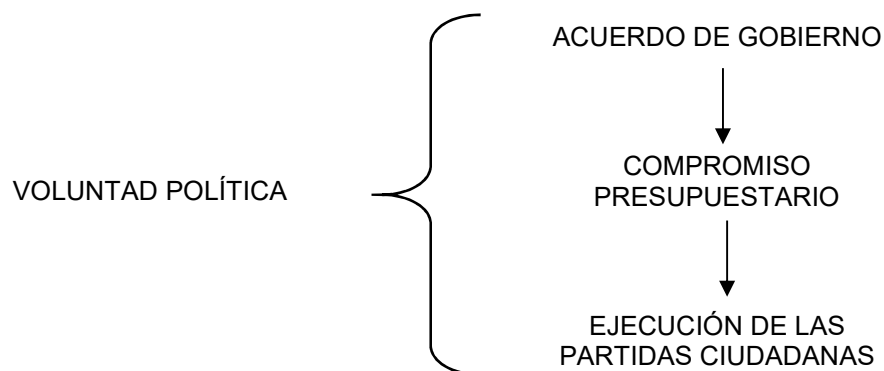
Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Cada ejercicio se hace un trabajo previo. A nivel político, se determina el compromiso presupuestario, es decir la cuantía que se pone a debate y para qué partidas. A nivel técnico se determina en lo concreto qué tipo de cosas se pueden proponer. Con esta determinación se plantea a la ciudadanía lo que está en juego cada año, y se hacen confluir las demandas y las necesidades con lo que es posible articular a través del presupuesto municipal. Es un ejercicio interactivo entre la ciudadanía y la administración con el que se trata de ir acercando las necesidades con la capacidad de la acción de gobierno.

la amplitud y profundidad de los presupuestos participativos están sujetas a una permanente negociación entre partidos, por un lado, y ciudadanos participantes y el gobierno local por el otro. Una vez negociados los recursos y las áreas temáticas ..., en forma previa al lanzamiento anual de los presupuestos participativos, las decisiones surgidas del proceso serían vinculantes para todas las partes”. (Chávez 2012b. p.74)

---

Gráfico 17. Elementos para hacer efectiva la voluntad política



Fuente: Elaboración propia

---

*4.1.1.2 El aparato administrativo: hacia la cogestión de lo público.* Un segundo elemento que entra en juego en la propuesta política pasa por hacer patente la necesidad de implicar a la estructura administrativa municipal. La necesidad de la modernización de la administración pública que se impone a partir del desarrollo de la democracia en el Estado Español, implica la necesidad de una serie de reformas internas en las

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

administraciones locales. Lo que se plantea con la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos es una nueva forma de gestión, la co-gestión pública, según la cual, la ciudadanía, las y los representantes políticos y los trabajadores públicos municipales confluyen en diferentes momentos del proceso de presupuestos participativos en el mismo espacio público, para elaborar, priorizar, ejecutar y evaluar las partidas presupuestarias que han sido debatidas en el proceso. Por esta razón, “los Presupuestos Participativos requieren algunos cambios operativos en la administración local” (Hernández y Manjavacas, 2005, p.7). Sin embargo, según los autores, el establecimiento del nuevo modelo de presupuestos participativos puede impulsar transformaciones en la estructura preexistente, pero también la propia estructura puede dificultar e incluso bloquear la materialización del proceso de democracia participativa.

Por esta razón, es necesario destacar la opción seguida por la Delegación de Participación Ciudadana al inicio del proceso, en 2003, de apoyarse en la asesoría metodológica del grupo de investigación CIMAS, Ciudadanía y Medio Ambiente Sustentable, integrado en el Instituto Universitario IEPALA–Rafael Burgaleta, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, entidad con la que suscribe un convenio de colaboración que incluía la asesoría técnica para la puesta en marcha y desarrollo del proceso de los presupuestos participativos, un plan de formación para los actores del proceso y la organización de las Jornadas Internacionales anuales de Presupuestos Participativos.

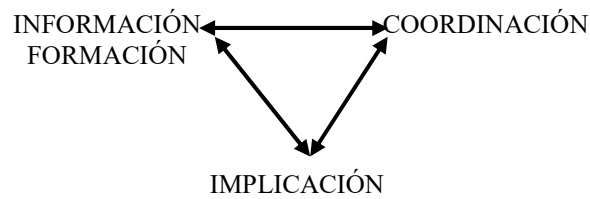
La incorporación de las diferentes áreas municipales a lo largo del desarrollo del proceso, como hemos visto en el anterior epígrafe, estimuló la implicación de al menos un técnico municipal por cada uno de los departamentos institucionales vinculados al proceso para que cumpliera las funciones que su desarrollo requería. Desde el primer año,

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

en el que se contaba con tres áreas (Participación Ciudadana, Urbanismo y el Instituto Municipal de Deportes), más los cinco distritos que en ese momento conformaban la estructura descentralizada del Ayuntamiento de Sevilla, hasta el último ejercicio, en el que prácticamente todas las áreas municipales se habían sumado al proceso, se pudo desarrollar una estrategia de coordinación entre los diferentes departamentos a nivel funcional.

El modo de trabajo que se impulsó consistió en el desarrollo de un plan formativo al inicio de la experiencia y en la organización de reuniones periódicas en diferentes fases del proceso con los técnicos involucrados. Ello promovió, a través de las personas implicadas en esta tarea, tanto a nivel administrativo o técnico como a nivel político, una forma incipiente de relaciones internas municipales que empezaron a considerar la importancia de la transversalización de la participación ciudadana. La necesidad del proceso de que los trabajadores municipales tuvieran una participación presencial en los espacios ciudadanos creados (Foros de Propuestas, Comisiones Delegadas y Comisiones de Seguimiento), significó en algunos casos algunos cambios en las formas habituales de trabajo y determinó que en su gestión se incorporaran nuevas propuestas y proyectos desarrollados de manera conjunta con la ciudadanía, a raíz de los espacios creados para conocer la viabilidades de las propuestas (los Foros de Propuestas), para la aplicación de los criterios de justicia social (las Comisiones Delegadas de Ciudadanos) y para el seguimiento de la ejecución de las partidas aprobadas en los Presupuestos Participativos, donde los técnicos, junto a los responsables políticos debían dar cuenta de su gestión ante los ciudadanos y ciudadanas que se encontraban realizando esta función de control.

Gráfico 18: El papel de los técnicos de la administración



Fuente: Elaboración propia

*4.1.1.3. Presencia de organizaciones sociales.* Nuestro país ha recorrido una trayectoria singular, puesto que la historia de nuestros ayuntamientos democráticos se remonta a 25 años. Pero en este periodo, se suma a la tendencia política internacional de crisis de valores que presenta la democracia representativa, de la que se hace eco el nuevo equipo de gobierno municipal.

Por otro lado, se supone que con esta práctica política se van a superar algunos déficits que se venían dando en las relaciones con las organizaciones de la sociedad civil sevillana. El mapa social de la ciudad, con más de 700.000 habitantes reproduce muchos elementos característicos que marcan las relaciones de las organizaciones sociales con los organismos institucionales. Muchas de las organizaciones cercanas a la institución son fruto de las relaciones directas y fuertes mantenidas entre los partidos políticos en el gobierno y aquellas.

El modelo de participación predominante ha potenciado la participación de los grupos organizados, en detrimento de la capacidad de los ciudadanos no organizados de incidir en los procesos de gobierno. Las razones son diversas. Por una parte, los gobiernos locales han concebido a las asociaciones como interlocutores válidos de los intereses, las necesidades y las demandas presentes en la ciudadanía. Por otra parte, les resulta más fácil dialogar con grupos organizados. Desde finales de los ochenta, el modelo de

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

participación de base asociativa ha mostrado limitaciones importantes, buena parte de las cuales se refieren al supuesto de la representatividad (Font y Blanco 2002. p.220-221)

Por otro lado, han eclosionado en la ciudad de Sevilla nuevas organizaciones sociales, menos estructuradas y con formas de funcionamiento más horizontales y basadas en la percepción de la necesidad de apertura hacia la sociedad a través de mecanismos más participativos. Constituyen la base de los movimientos que se vienen articulando a partir de las reivindicaciones frente a las políticas de la Unión Europea, a través del Foro Social de Sevilla (2002), que se constituyen en torno al “no a la guerra”, de Irak (2003), o confluyen en torno a la crítica de lo institucional, que se configura frente a las organizaciones más tradicionales (asociaciones de vecinos básicamente). No hay que olvidar a los “de siempre”, los grupos de presión instituidos y con una larga tradición en la ciudad sin representación institucional, pero con poder real de influencia en la gestión pública a partir de intereses económicos locales particulares, y apoyados por el aparato mediático que conforma una parte de la opinión pública sevillana.

Frente a ellos, unos actores identificados con las clases populares a partir de las necesidades más sentidas y que se canalizan a través de las asociaciones de vecinos fundamentalmente, aunque coexisten con otras asociaciones sectoriales, que se han configurado como interlocutores institucionales a través de su constitución formal y que tienen su plataforma de interlocución en los Consejos de Participación Ciudadana que mencionamos anteriormente, y unos actores “nuevos” que, en principio parecen cuestionar toda propuesta institucional por considerarla contraria a los intereses generales, que estos grupos “articulan” frente a los poderes reales con intereses particulares.

#### ***4.1.2. El diseño metodológico: Principios básicos, división territorial y ciclo del proceso***

Como ya hemos dicho, la metodología de los Presupuestos Participativos de Sevilla está basada en los fundamentos de la Investigación Participativa. Hay una tendencia a confundir la metodología con las fases y el desarrollo del proceso<sup>25</sup>. Es necesario en este punto aclarar cuáles son los principios metodológicos sobre los que se diseñó el proceso de la ciudad de Sevilla.

*4.1.2.1. Principios Básicos: Autorreglamentación, universalidad, vinculación, deliberación, justicia social y rendición de cuentas.* La negociación inicial, que ya hemos visto en el diseño metodológico, se lleva a cabo entre el equipo técnico de CIMAS-IEPALA y los responsables políticos para la puesta en práctica de los presupuestos participativos. Era necesario predeterminedar los principios sobre los que debía configurarse un proceso que atendiera los supuestos de la democracia participativa, que era lo que se pretendía desarrollar a través de esta experiencia. Algunos de los principios en los que se basaba la propuesta inicial, tanto política como metodológica, son una réplica de los seguidos en el proceso de Porto Alegre, en donde el presupuesto participativo es una estructura y un proceso de participación comunitarios basado en tres grandes principios y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular regular y permanente, sustentada en el proceso de toma de decisiones del gobierno municipal. Los tres principios son los siguientes:

---

<sup>25</sup>En el capítulo 3.- La importancia de las Metodologías aplicadas en los Presupuestos Participativos de este trabajo se describe la propuesta metodológica.



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- a) todos los ciudadanos tienen derecho a participar, pues las organizaciones comunitarias no detentan a este respecto, formalmente, por lo menos, un estatuto o prerrogativa especiales (UNIVERSALIDAD)
- b) la participación está dirigida por una combinación de reglas de democracia directa y de democracia representativa, y se realiza a través de instituciones de funcionamiento regular cuyo estatuto interno está determinado por los participantes (AUTORREGLAMENTACIÓN)
- c) Los recursos de inversión se distribuyen de acuerdo con un método basado en una combinación de “criterios generales” –criterios sustantivos, establecidos por las instituciones participativas con el objetivo de definir prioridades– y de “criterios técnicos –criterios de viabilidad técnica o económica, definidos por el Ejecutivo, y normas jurídicas federales, estatales o de la propia ciudad, cuya implementación corresponde al ejecutivo-” (CO- GESTIÓN) (Santos, 2003, p. 28).

En Sevilla, en primer lugar, se plantea que el proceso debe ser diseñado mediante un proceso de Autorreglamentación, a través del cual, la ciudadanía implicada decidiría el modo en que el proceso debía organizarse. Al tratarse de un proceso ciudadano, el autorreglamento debía ser negociado entre la gente que participara en el proceso. Además, la revisión de las normas debía ser un elemento constante, para poder ir incluyendo las mejoras necesarias de forma periódica. El proceso para la elaboración del autorreglamento se expone más adelante, pero es necesario adelantar que supone el principio de autoorganización de la ciudadanía, la forma de ir construyendo, a partir de espacios deliberativos, la estructura del proceso, de tal forma que fuese la ciudadanía la que se pudiera de acuerdo en la forma en que debía organizarse para la toma de decisiones respecto al presupuesto público.

Respecto al principio de Universalidad, la crisis de la legitimidad que estaban acusando todas las organizaciones sociales en general, como expresión de un alargamiento o prolongación de las instancias institucionales, plantea la necesidad de establecer espacios decisorios que permitieran la fórmula de elección directa por parte de la ciudadanía, sin representantes, y sin mediaciones. En este sentido, la aplicación de mecanismos de democracia directa, basada en el principio una mujer, un hombre, un voto, quedó establecida al principio, como fórmula de superar ciertos vicios que venían dándose en los diferentes modos de organización de las entidades sociales, así como garantía de la concreción de la democracia participativa, pues tal como quedaría definida en el Autorreglamento del proceso, esta se basaba en la complementariedad de la democracia representativa, y de la democracia directa, a partir de mecanismos de decisión individualizados. Desde la perspectiva política, si existe una legitimidad “A”, basada en la capacidad de los representantes institucionales en tanto que han sido elegidos a través del sufragio universal, la legitimidad “B”, es la que se viene dando en ciertas organizaciones sociales en tanto que representantes de los ciudadanos. Ambas cuestionadas, pues a ambas instancias se les propone una cesión de poder hacia la ciudadanía en general, como forma de abrir los espacios decisorios y para la implicación de las vecinas y los vecinos en los asuntos públicos.

La Vinculación es un principio necesario para legitimar el proceso participativo. La ciudadanía tiene la sensación de que su participación no sirve, si se la convoca a participar y después se hace otra cosa por parte de las autoridades públicas. El lema de “lo dicho, hecho” venía a poner de manifiesto este principio, por el cual, las propuestas debatidas y decididas por la ciudadanía debían ser incorporadas al presupuesto municipal y ejecutadas en el ejercicio siguiente.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

La Deliberación debe ser consustancial a los procesos de participación. Este principio se corresponde con la necesidad de que existan espacios conversacionales, de puesta en común de necesidades, y de búsqueda de estrategias, promoviendo espacios colectivos, al mismo tiempo que caminen hacia la superación del individualismo al que pueden llevar los mecanismos de democracia directa si los presupuestos participativos se reducen únicamente al momento de la votación y si no se contemplan espacios deliberativos, de discusión y debate ciudadano.

La Justicia Social es uno de los objetivos perseguidos por los Presupuestos Participativos, respecto a la inclusión de aquellos colectivos que se mantienen alejados de las estructuras de poder. En el Autorreglamento del proceso, quedaría recogida la forma de aplicar un conjunto de criterios encaminados a beneficiar a los colectivos y zonas más desfavorecidas social y económicamente. Por otro lado, el desarrollo de un trabajo sectorial con los colectivos más vulnerables fue considerado como un elemento fundamental para lograr la inclusión social a la que nos hemos referido.

Por último, la Rendición de Cuentas de los diferentes actores del presupuesto participativo es una fórmula por la que tanto representantes electos, como técnicos municipales y ciudadanos han de dar cuenta de las decisiones adoptadas, del dinero gastado y del diseño y la ejecución de los proyectos aprobados. Es la corresponsabilidad que se deriva de la gestión de lo público, y entronca con el modelo de co-gestión propuesto por el modelo brasileño.

En la investigación comparada entre procesos de presupuestos participativos entre República Dominicana, España y Uruguay (Parlocal 2012), Chávez plantea que, en el caso de los procesos españoles analizados en la misma, entre los que se encuentra la experiencia de Sevilla, “los objetivos de los Presupuestos Participativos están claramente

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

detallados en el texto del Autorreglamento, con referencias muy explícitas a los principios de coestión pública, planificación comunitaria o ciudadana, universalidad y proceso vinculante” (Chávez 2012b. p.70)

*4.1.2.2. Acercamiento de las estructuras a la ciudadanía: Descentralización territorial.* Sevilla, con una extensión de 142,44 kilómetros cuadrados y una población de 704.203 habitantes (según datos del INE), es una ciudad mediana en la que parece necesario establecer una división territorial que haga que el proceso se pueda llevar a cabo de forma descentralizada. En el año 2003, cuando se pone en marcha el proceso de Presupuestos Participativos, la ciudad cuenta con una división de tipo administrativo en torno a seis distritos municipales: Casco Antiguo, Macarena, Nervión San Pablo, Este, Sur, Triana – Los Remedios. Posteriormente se realizó una nueva división distrital pasando de seis a once distritos: Casco Antiguo, Macarena, Norte, Nervión, San Pablo, Cerro – Amate, Este - Alcosa -Torreblanca, Sur, Bellavista - La Palmera, Triana y Los Remedios.

Tabla 2. Distribución de la población por distritos municipales. Año 2003

Distrito	Población	%
Casco Antiguo	56.206	7,98
Macarena	154.707	21,96
Nervión San Pablo	120.647	17,13
Este	183.428	19,65
Sur	111.405	15,82
Triana	80.220	11,00

Fuente: Anuario Estadístico 2003 de la ciudad de Sevilla

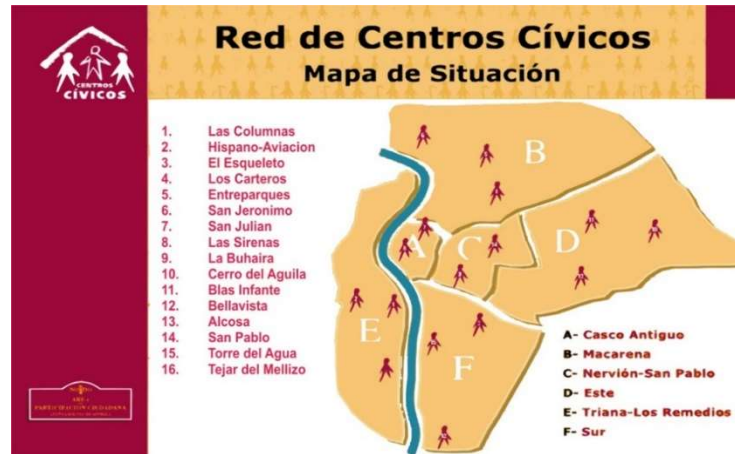
Virginia Gutiérrez Barbarrusa

La falta de proporcionalidad en relación con la distribución de la población entre los 6 Distritos Municipales, requeriría de una redistribución territorial que asegurara una mayor descentralización y garantizara el acercamiento de las estructuras de participación del Presupuesto Participativo a la ciudadanía.

Como resultado se constituyeron las siguientes zonas:

1. Las Sirenas (Casco Antiguo)
2. Entreparques – Pino Montano (Macarena)
3. Los Carteros (Macarena)
4. San Jerónimo (Macarena)
5. Virgen de los Reyes (Macarena)
6. La Buhaira (Nervión)
7. San Pablo (Nervión)
8. Cerro del Aguila (Este)
9. Blas Infante (Este)
10. Torreblanca (Este)
11. Bellavista (Sur)
12. Torre del Agua (Sur)
13. Esqueleto (Sur)
14. Las Columnas (Triana)
15. El Tejar del Mellizo (Triana)

Imagen 2: Red de Centros Cívicos Sevilla 2004



Fuente: Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla (2004)

La división se realizó teniendo en cuenta la Red de Centros Cívicos existentes en la ciudad, como infraestructura pública cuya gestión depende del Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla. Las zonas reciben sus denominaciones en función de los nombres de los Centros Cívicos a los que se encuentran adscritas. Con el desarrollo del proceso, entre 2003 y 2011, las zonas pasaron de 15 a 22, recogiendo en el Autorreglamento de cada año, la aprobación de nuevas zonas, en un proceso en el que va requiriéndose una mayor descentralización por parte de la ciudadanía.

*4.1.2.3. El Ciclo de los Presupuestos Participativos de Sevilla.* El proceso de los Presupuestos Participativos se desarrolla de manera sincrónica con la elaboración, aprobación y ejecución del Presupuesto Municipal. Las características específicas del proceso y las necesidades que estas imponen, junto con esa sincronización, determinan el ciclo de los Presupuestos Participativos.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa





Imagen 3: Calendario General del Proceso.



Fuente: Manual de los Presupuestos Participativos de Sevilla (Recio, Gutiérrez y Blanco, 2008, p. 13)

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Cuadro 13: Fase 1 de los Presupuestos Participativos de Sevilla

1. Jornadas Internacionales	 <p>Dípticos de las V Jornadas Internacionales “Algo está pasando en Europa” y de las VI Jornadas Internacionales “Hacia la Ciudadanía Total. Inclusión Social y Presupuestos Participativos”</p>
2. Difusión	 <p>Primera campaña de Difusión Institucional. (2003) “Tienes una cita con tu ciudad”</p>
3. Conformación y Formación de los Grupos Motores y elaboración del Autorreglamento	 <p>Sesiones de Formación. Sevilla. Diciembre 2003</p>
4.- Elaboración del Autorreglamento	

: Elaboración propia a partir de imágenes del proceso de Sevilla



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

**FASE I:** Jornadas Internacionales, difusión, conformación de los Grupos Motores y elaboración del Autorreglamento.. En el mes de octubre de 2003 se celebraron las Primeras Jornadas Internacionales de los Presupuestos Participativos de Sevilla que fueron inauguradas en el Salón Colón del Ayuntamiento, en las que participaron algunos de los expertos internacionales cuyas investigaciones hemos tomado como referencia en este trabajo: Yves Cabannes, Giovanni Alegretti, Yves Sintomer y Tomás Villasante.

También se contó con la participación de otras experiencias nacionales, más en concreto, de Andalucía, como Córdoba, Puente Genil o Las Cabezas de San Juan, y se celebraron talleres para trabajar con los participantes sobre cómo empezar el proceso en Sevilla. Las Jornadas Internacionales, son un espacio para convocar a los colectivos de la ciudad y a los técnicos municipales. Entre 2003 y 2010 se han celebrado ocho Jornadas Internacionales, como un momento de reflexión precedidas por la entrega por parte de los miembros de los Consejos Delegados al Equipo de Gobierno de las propuestas que se incorporarán al Presupuesto Municipal como veremos más adelante.

Cuadro 14. Jornadas Internacionales anuales de Presupuestos Participativos celebradas en Sevilla

I Jornadas Internacionales: Octubre 2003
II Jornadas Internacionales: 4, 5 y 6 de noviembre 2004
III Jornadas Internacionales. “Más Presupuestos Participativos, Más Democracia”: 8, 9, 10 y 11 de noviembre de 2005
IV Jornadas Internacionales. “Porque Tú Cuentas, las Cuentas Claras”: 8, 9 y 10 de noviembre de 2006
V Jornadas Internacionales. “Algo está pasando en Europa”: 14, 15 y 16 de noviembre de 2007
VI Jornadas Internacionales. “Hacia la Ciudadanía Total. Inclusión Social y Presupuestos Participativos”: 5,6 y 7 de noviembre de 2008
VII Jornadas Internacionales. “Crisis Global. Alternativas desde lo Local”: 28, 29 y 30 de octubre de 2009
VIII Jornadas Internacionales. “Impacto Social de los Presupuestos Participativos”: 20, 22 y 23 de octubre de 2010

Fuente: Elaboración propia

**La difusión del proceso.** Por otro lado, también el primer año, se convocó un concurso público para elegir el logo de los Presupuestos Participativos de Sevilla, dando respuesta a la necesidad de elaborar una imagen corporativa que diera identidad al proceso.

Imagen 4. Logo de los Presupuestos Participativos de Sevilla



Contar con el equipo de Compolíticas, dirigido por Francisco Sierra, fue uno de los elementos clave para abordar el Plan de Comunicación Social del proceso, con dos líneas importantes: una a nivel institucional y otra diseñada con los Grupos Motores en las distintas zonas. Al mismo tiempo que desde el Ayuntamiento se plantearon campañas institucionales para dar visibilidad a los hitos principales con una difusión masiva de cartelería en mupis, marquesinas, autobuses, etc, o a través de anuncios en las radios y en la televisión local, desde los Grupos Motores se plantearon formas de difusión más cercanas en los barrios.

Por otro lado, se elaboraron vídeos de difusión en diferentes ejercicios: “el mundo manolo”<sup>26</sup> realizado por el grupo Compolíticas de la Universidad de Sevilla, recoge todas

---

<sup>26</sup> Disponible en [<https://www.youtube.com/watch?v=jNRyFfpkzfo>]

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

las fases del primer año, mientras que en años posteriores se realizaron videos para visibilizar las propuestas que se habían ejecutado.

Lemas, como “tienes una cita”, “te toca decidir” o “lo dicho hecho”, iban marcando las diferentes convocatorias y resultados del proceso. En los últimos años, se puede consultar en YouTube<sup>27</sup>, la campaña que se desarrolló a través de Internet, con la participación de los miembros de los Grupos Motores, quienes iban comunicando a través de pequeñas cuñas grabadas los aspectos más destacados del proceso con la intención de seguir animando a la participación a la ciudadanía sevillana.

**Convocatoria pública para la creación de los Grupos Motores:** “Tienes una Cita con tu Ciudad”. El primer año, una vez delimitadas las zonas, se hizo una convocatoria abierta a la ciudadanía explicando el proyecto, e invitando a la implicación ciudadana a través de los Grupos Motores.

En el caso de Sevilla, como en otros, antes de los Presupuestos Participativos ya hay elaborados un Plan General de Ordenación Urbana, un Plan Estratégico, una Agenda Local 21 de Sostenibilidad, etc. que marcan las grandes líneas del modelo de ciudad. Pero entre esas líneas (propuestas por comités técnicos y de asociaciones) para bastantes años lo que se ha de hacer (con asambleas de la ciudadanía) caben unos elementos intermedios que llamamos “grupos motores”. Estos grupos son de gente voluntaria que en los barrios quiere articular la democracia participativa, o grupos de algún sector de la ciudad (mujeres, inmigrantes, etc.) que también quieren que las nuevas formas democráticas vayan tejiendo redes entre las Asambleas de cada año y las grandes decisiones estratégicas de la ciudad (Rodríguez Villasante, 2006b. p.14-15)

En cada zona se constituyó un Grupo Motor compuesto por los vecinos y vecinas que de forma voluntaria quisieran incorporarse de forma activa al desarrollo del proceso de Presupuestos Participativos de Sevilla.

---

<sup>27</sup> Disponible en [[http://www.m30m.tv/ver\\_video.php?id=3af014ec4abca9acc76c2](http://www.m30m.tv/ver_video.php?id=3af014ec4abca9acc76c2)]

Dicha convocatoria se hizo a las organizaciones sociales, a través del Registro de Entidades Ciudadanas existente en el Área de Participación Ciudadana del Ayuntamiento. Asimismo, desde los Centros Cívicos se hizo la convocatoria a las organizaciones y ciudadanos “usuarios” de los mismos. Como resultado de esta primera acción, se constituyó un Grupo Motor por zona, esto es, un grupo de vecinos y vecinas que voluntariamente se vinculara al proceso participativo en sus distintas fases. La labor formativa sería una de las principales tareas a coordinar por parte del equipo técnico asesor del proceso. La programación inicial del proceso: fase de autorreglamentación, funcionamiento de los grupos motores por zonas y su coordinación a nivel de la ciudad, la elaboración del calendario anual y los respectivos espacios de participación, etc., serían abordados por las personas integrantes de los Grupos Motores, junto con el equipo técnico al que se encargó el desarrollo y puesta en marcha del proceso.

La creación de los Grupos Motores se consideró un valor añadido en la experiencia de Sevilla, “estos grupos motores son la principal innovación sevillana desde el punto de vista metodológico” (Navascues, 2005. p.78), respecto a otras experiencias. Y así fue valorado por los ponentes que, en el marco de las Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos, se daban cita anualmente “ya, en las jornadas internacionales de 2004, se valoró de forma muy positiva la existencia de grupos motores en las zonas, como una innovación en el caso de Sevilla, que no se ha contemplado en otras experiencias de presupuestos participativos” (Gutiérrez, Garvín, Recio, Bastante, Cáceres, 2005, p.31)

El **Autorreglamento** es el documento pactado por la sociedad civil que recoge las normas de funcionamiento del proceso. Esta denominación es originaria del Orçamento Participativo de Porto Alegre, surge de la propuesta de los responsables del mismo como

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

forma de autogestión de la población. Cada ciclo se inicia con una revisión del Autorreglamento del ejercicio anterior, se somete a crítica, se debate y se enmienda en una primera ronda de asambleas ciudadanas. En el Autorreglamento se fijan las normas y procedimientos para actuar en todo el resto del ciclo, tanto para la selección de las propuestas que se incorporarán al Presupuesto Municipal del próximo ejercicio como para su control posterior.

Por su importancia, destaca la regulación de los siguientes aspectos:

- Características que han de cumplir las propuestas vecinales para su tramitación en el proceso.
- Criterios generales de equilibrio social y territorial que se aplicarán para la ordenación definitiva de las propuestas, genéricamente denominados los "criterios".
- Composición de los diversos órganos del proceso y sus normas de funcionamiento

Para su elaboración en el primer año, se procedió de la siguiente forma: En primer lugar, se convocó una asamblea en cada una de las zonas que se crearon para el desarrollo del proceso. En cada una de las 18 zonas se siguió el mismo esquema: 1. Un primer punto informativo acerca del proceso, el compromiso presupuestario y las fases que se habían acordado con los Grupos Motores en las sesiones de formación inicial. 2. Elección de Delgados / as para conformar una Comisión de Autorreglamento que trabajaría para la elaboración del borrador inicial. De cada asamblea se eligieron dos delegados/as y dos suplentes según un sistema de votación que debía de respetar la paridad y permitir la pluralidad de opciones.

En segundo lugar, los Delegados y las Delegadas se integraron en la Comisión de Autorreglamento para la elaboración del borrador. El objetivo fue trabajar desde cero, sin un documento previo, con el fin de que el documento fuera elaborado por la propia

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Comisión. Era necesario respetar los principios básicos que formaban parte de la propuesta políticometodológica que inspiró la puesta en marcha del Presupuesto Participativo: la cogestión pública, como principio articulador de la Democracia Participativa entre ciudadanía, representantes electos y trabajadores públicos, la planificación comunitaria y el Principio de Justicia Social, como principios articuladores de la igualdad social y la capacidad redistributiva de los recursos, la previsión de un espacio ciudadano y abierto como principio que asegurara la capacidad ciudadana de autogestión y autoorganización, la vinculación como parte indispensable de la corresponsabilidad ciudadana y política, de la ejecución de las decisiones adoptadas en las asambleas. Todo ello quedó recogido en el primer Autorreglamento de los Presupuestos Participativos de Sevilla 2004-2005, de la siguiente forma:

- La cogestión pública, inspirada en la democracia participativa y entendida como un espacio de interacción entre la ciudadanía, los y las políticos/ y el personal técnico, en el que: los ciudadanos/as, a través de su participación activa proponen, deciden y comunican, se forman e informan y ejercen el control del proceso; los/as técnicos/as asesoran sobre la viabilidad legal y técnica; los/as representantes electos/as se comprometen a discutir sus propuestas con la ciudadanía, así como a asumir sus decisiones y ejecutarlas. El principio de cogestión pública también supone establecer un seguimiento ciudadano sobre los gastos a medida que se va ejecutando el presupuesto. Del mismo modo, requiere y promueve canales de información y comunicación que garanticen la transparencia del proceso. Para su aplicación práctica, el proceso combina: la Democracia directa, que se formalizará en la creación de asambleas públicas, las cuales serán abiertas garantizando una participación igual y universal, basándose en la idea de una mujer/un hombre, un voto, Para que este principio se cumpla plenamente, será

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

necesario fomentar la implicación de toda la ciudadanía. Las decisiones así alcanzadas serán de carácter vinculante y, en consecuencia, de delegación deberá ser puntual y con mandato imperativo desde las asambleas. Y la Democracia Representativa, a través de los órganos de representación política y asociativa, como son las Juntas Municipales de Distrito, dentro del espacio de co-gestión en el que se da la complementariedad entre los órganos representativos y las decisiones ciudadanas.

- La Planificación Comunitaria, según la cual, la intervención activa de la ciudadanía en los presupuestos participativos supone, también, un procedimiento de planificación que atiende a los siguientes objetivos prioritarios: Redistribución de la inversión de los recursos en base a principios de solidaridad y justicia social, y equidad entre los sexos; Articulación de procesos de desarrollo comunitario contando con el protagonismo del tejido social formal e informal; Capacitación y educación popular, en procesos de corresponsabilidad, donde aprenden tanto la ciudadanía, como los técnicos y políticos; defensa de lo público; Eliminación del gasto superfluo (austeridad).

- Espacio ciudadano y abierto, en el que los presupuestos participativos, en tanto que espacio deliberativo y de convivencia se caracterizan por: La autorregulación, la propia ciudadanía establece las reglas del funcionamiento de los Presupuestos Participativos, sin excluir las competencias legales propias del Ayuntamiento; el dinamismo, que se concreta en un ciclo anual revisable y mejorable.

- Proceso vinculante, en virtud del cual las decisiones tomadas se incorporarán en los presupuestos municipales, Por ello se garantiza la corresponsabilidad ciudadana, técnica y política en la creación de un proceso transparente y con seguimiento.

- Justicia social, propiciando la redistribución de la riqueza por zonas y sectores sociales y sexos. Atendiendo prioritariamente en la inversión a aquellas más

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

desfavorecidas, de acuerdo a criterios de necesidades básicas. Además, se promoverá la discriminación positiva de los sectores más desfavorecidos garantizando cuotas de participación.

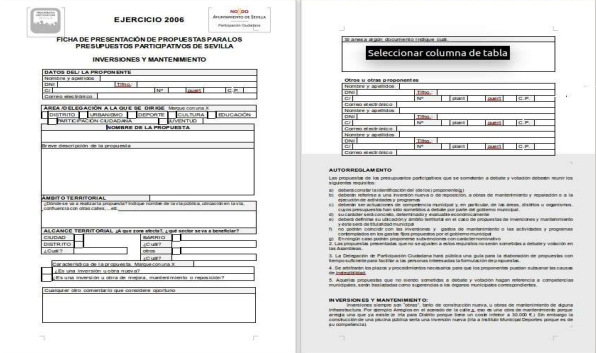
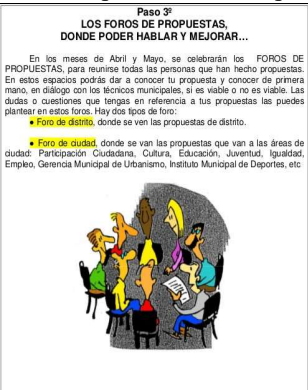


De esta forma, quedarían recogidos los principios básicos del proceso en las primeras sesiones de trabajo de la Comisión de Autorreglamento.

La forma de trabajo consistió en una primera intervención del Profesor Joaquín Herrera, en la primera sesión, en la que hizo hincapié en la necesidad de promover este proceso de Democracia Participativa en términos de lucha contra - hegemónica frente a la lógica dominante de la democracia liberal, a través de la necesidad de rescatar espacios de participación ciudadana, rescatando la idea de “ágora” y de inversión de prioridades, para el acceso a los bienes y servicios que nos pudieran acercar al ejercicio de los Derechos Humanos (Herrera, Sabariego, Medina, Barragán y Lorente, 2005, p. 87). En sesiones posteriores se debatió sobre la estructura territorial, el papel de los Grupos Motores, los espacios de decisión, de seguimiento del proceso, así como los criterios e indicadores que concretaran el principio de Justicia Social. La adopción de medidas de discriminación positiva, y en concreto la necesidad de incorporar la paridad, o de la participación de los menores, no dejaron de ser temas de intenso debate en el que sería necesario llegar a acuerdos, que posteriormente serían ratificados por las asambleas de zona. En las distintas sesiones de trabajo se planteó el debate a través de grupos pequeños, de entre 5 a 8 personas, que luego pondrían en común en plenario de la Comisión de Autorreglamento, a través de acuerdos tomados por consenso, o por votación.

Una vez elaborado el borrador, se presentó en las asambleas de zona. La ciudadanía participó a través de la presentación y votación de enmiendas al documento.



## Cuadro 15: Fase 2 de los Presupuestos Participativos de Sevilla

1. Presentación de Propuestas	 <p>Ficha de presentación de propuestas ciudadanas</p>
2. Foros de Propuestas	 <p>Paso a Paso de los Foros de Propuestas. Manual de los Presupuestos Participativos de Sevilla</p>
3. Asambleas de Propuestas .- Consejos Delegados para la aplicación de Criterios de Justicia Social	 <p>Mesa de acreditación</p>  <p>Votación de Propuestas</p>

Fuente: Elaboración Propia

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Ello dio lugar al primer documento a través del cual se desarrollaría el proceso en lo sucesivo, aunque cada año el Autoreglamento ha sido revisado, en lo fundamental el proceso se ha mantenido conforme a lo estipulado en el primer ejercicio. El año 2007 la Concejala de Participación Ciudadana y 2ª Teniente Alcalde del Ayuntamiento de Sevilla, Paula Garvín, llevó el Autorreglamento al Pleno para su aprobación por el conjunto de grupos políticos, como vía de garantizar institucionalmente la continuidad del proceso.

Cada año, una vez aprobadas las modificaciones al Autorreglamento por las Asambleas que se celebran al inicio de cada ejercicio (en enero-febrero), el proceso continúa con la fase de presentación de propuestas. El debate de autorreglamentación del año 2009 supuso un cambio importante, porque la ciudadanía propuso que éste fuera revisando bianualmente. Hasta entonces, el Autorreglamento había sido revisado cada ejercicio.

## **FASE II: Las propuestas y su "priorización".**

**Presentación de Propuestas.** En esta fase, las vecinas y vecinos pueden formular propuestas que serán sometidas a debate y votación. Éstas son presentadas de forma individual, a través de un formulario que se confeccionó a tal efecto, en el que se debían indicar los siguientes aspectos: los datos personales de la persona proponente, el nombre de la propuesta, su descripción, el ámbito al que afecta la misma, si se trata de una actividad o de una inversión y el área municipal al que se dirige. La misma puede ir acompañada de algún anexo que dé más detalle de la misma.

Aun siendo individual, muchas propuestas presentadas eran producto de un análisis de necesidades colectivo. Las presentadas para inversiones relativas a los Colegios Públicos, o los Centros de Educación de Adultos, por ejemplo, normalmente

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

habían sido trabajadas a través de las AMPAS (Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos), o por las escuelas de Educación de Adultos, las que incluían actividades o inversiones dirigidas a mejorar la situación de la mujer habían sido trabajadas por asociaciones de mujeres y por la Plataforma 8 de marzo, las de inversiones, mantenimiento o actividades a realizar en los barrios procedían de las asociaciones de vecinos, las de mantenimiento o de los centros deportivos, así como las actividades deportivas fueron trabajadas en las asociaciones de este carácter, y así sucesivamente. Por las características del proceso, también se recibieron numerosas propuestas de carácter individual.

**Los Foros de Propuestas.** A fin de facilitar el trabajo de las personas proponentes y de incentivar la deliberación y cooperación entre las redes sociales existentes en la ciudad que se incorporaron al proceso, se convocan los denominados Foros de Propuestas donde proponentes y técnicos municipales discutían sobre las propuestas que habían sido presentadas. “(...) en el segundo año se le ha dado más importancia a la construcción de propuestas, al trabajo previo que los funcionarios técnicos podían aportar antes de la celebración de las asambleas” (Gutiérrez *et al* 2005. p. 133).

Los Foros de propuestas permiten ir ordenando y clasificando las propuestas recibidas en el Área de Participación Ciudadana. Cada proponente dirige su propuesta a un área o distrito municipal, y así desde el Área de Participación Ciudadana se agrupan las mismas y se dirigen a su respectivo departamento.

Antes de convocar a las personas proponentes, se reúnen los técnicos responsables de los Presupuestos Participativos de las diferentes Áreas para estudiar las viabilidades de las mismas y preparar los Foros. Este espacio ha sido importante porque ha permitido una mayor implicación del personal técnico del Ayuntamiento, a través de la celebración

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

de esta “mesa técnica”. En este espacio, se les ha ido explicando los principios básicos y el desarrollo del proceso a través de las diferentes fases, poniendo en común los obstáculos y necesidades de las diferentes áreas de gestión para poder ir adaptando el modelo y las estructuras administrativas municipales.

Los Foros permiten reformular las propuestas para solventar cuestiones técnicas o formales a la vez que facilitan el conocimiento de las mismas a otros proponentes de manera que puedan obtener más apoyos,

“además se busca que las propuestas formuladas, a nivel de ciudad, sean conocidas por las personas que participan en el Foro... y construir desde ámbito una idea de ciudad,.. así como un trabajo colectivo que supera los intereses concretos de los diferentes grupos y/o colectivos de los barrios”  
(Gutiérrez *et al* 2005. p. 134-135)

Por tanto, además de permitir a las personas proponentes reformular sus propuestas para que se adecuaran a la capacidad competencial municipal de forma que fueran consideradas viables por parte de los técnicos municipales, lo que también se persigue con los Foros de Propuestas es generar articulación social en torno a las necesidades, de forma que entre las personas proponentes, por lo general, pertenecientes a diferentes asociaciones y colectivos sociales, se buscaran estrategias de apoyo a sus respectivas propuestas, pasando a un nivel de análisis colectivo. En el desarrollo del proceso se convocaban dos veces durante el periodo de presentación de propuestas, entre los meses de abril y mayo, cada año.

**Asambleas de Propuestas:** “Vas, propones y votas. Así de Fácil”. Finalizado el plazo de presentación de propuestas, se convocan las Asambleas ciudadanas, en torno a los meses de mayo y junio. El desarrollo de la Asamblea se propone desde el Área de Participación Ciudadana y se trabaja con el Grupo Motor respectivo.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Como hemos visto, el número de zonas definidas para proceso ha ido aumentando cada año, pasando de 15 a 21 zonas en los 7 años de desarrollo del proceso. Por lo general, de acuerdo con lo plantado por los Grupos Motores, cada tarde, entre lunes y jueves, se celebran dos o tres asambleas de forma simultánea, lo que significa que durante dos o tres semanas tiene lugar el conjunto de asambleas de Presupuestos Participativos en la ciudad (incorporar cuadrante de las asambleas de propuestas).

Cada Asamblea tiene lugar en una única sesión en la que se organizan varias votaciones, tantas como tipos de gasto y áreas de gobierno entran en el debate. Es decir, por cada área y distrito municipal que pone su presupuesto a debate, se realizan dos votaciones: una de inversiones y mantenimiento y otra de actividades y programas.

Todas las propuestas recibidas y declaradas viables son ordenadas e incluidas en los listados respectivos que serán utilizados en las asambleas. Las no viables por diferentes motivos se tramitan como sugerencias y, en el caso de que se trate de un problema competencial, la propuesta se traslada a la administración u organismo correspondiente. Esto ha generado una actividad a veces desbordante, por parte del personal técnico de los Centros Cívicos, encargados de ordenar los listados de sus respectivas zonas, por la cantidad de propuestas recibidas en cada ejercicio presupuestario.

Con el fin de que los participantes puedan conocer las propuestas que se van a defender en cada zona, estas deben estar expuestas públicamente con un determinado tiempo de antelación: “Con antelación suficiente, al menos 10 días, se publicarán en los tableros de anuncios de los Centros Cívicos” (Artículo 9.10 Autorreglamentos 2006-2007, 2007-2008 Artículo 9.11 Autorreglamento 2008 – 2010. Cada una de las

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

propuestas se marca con un distintivo (una letra) que identifica a la propuesta en el momento de la votación.

Organización de las asambleas. A partir de las propuestas recibidas, se define el orden del día de la asamblea, según el autorreglamento, todas empiezan a la misma hora, y deben seguir el mismo orden de votación (Artículo 9.8 Autorreglamento 2006-2007: “El orden del día será el mismo para todas las asambleas de la ciudad”); por lo general, primero se presentan las propuestas relativas a las áreas, y después las de los distritos municipales. Y dentro de cada área y de cada distrito, primero las de inversiones y después las de actividades.

Las personas que participan en la asamblea deben ser acreditadas convenientemente. Según se establece en el Autorreglamento pueden participar con derecho a voto “todas personas mayores de 16 años residentes en la zona”.

Para la acreditación, se establece un límite temporal que finaliza antes de que finalice la asamblea, con el fin de que puedan votar únicamente aquellas personas que hayan sido acreditadas convenientemente, es decir, que residan en la zona y que sean mayores de 16 años. Para ello, en cada Centro Cívico o lugar de celebración de la asamblea se dispone una mesa de acreditaciones que es atendida por personal de los Centros Cívicos, de los Distritos Municipales y de los Servicios Centrales del Área de Participación Ciudadana.

En la mesa de inscripción se entrega a cada participante la documentación relativa a su asamblea: el orden del día donde se establece el desarrollo de la asamblea, la acreditación que será necesaria para ejercer el voto, el listado con las propuestas que se van a presentar y las papeletas correspondientes a cada bloque de votación.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Desarrollo de la asamblea. El desarrollo de la asamblea se ha preparado con el Grupo Motor de cada zona. Éste como responsable ciudadano del proceso en su zona es quien coordina el proceso asambleario. Para ello se decide en la reunión preparatoria qué dos personas, un hombre y una mujer, serán las que se encargarán de dicha tarea. La mesa de coordinación está compuesta además por el Director o Directora del Centro Cívico, por un miembro del equipo técnico de los Presupuestos Participativos, que darán apoyo al grupo motor y por un funcionario o funcionaria del Distrito Municipal correspondiente, que serán quienes levanten acta de cada una de las asambleas. La asamblea se inicia con la presentación del orden del día.

Primero, los niños y niñas de cada una de las zonas presentan las propuestas, que han sido trabajadas en sus espacios correspondientes y que han sido presentadas por el procedimiento establecido para las personas adultas. Se trata de hacer confluir a las niñas y a los niños en el proceso, junto con los mayores, puesto que sus propuestas también se corresponden con el presupuesto general destinado a presupuestos participativos.

Luego, son llamados los y las proponentes, por bloques, de cada una de las propuestas presentadas. Los identificativos de las propuestas se corresponden con las letras del abecedario, o con un número asignado. Cada propuesta se defiende conforme a este orden.

En las papeletas, los participantes van marcando las propuestas según sus preferencias. Cada papeleta tiene un número de propuestas que pueden ser votadas. El sistema es inclusivo, y cada participante puede votar diferentes opciones. Lo que varía es el valor de cada una de ellas, según el orden de votación. Se trata de un sistema ponderado que permite alianzas entre los proponentes para votar otras propuestas que no sean las propias de cada uno.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Una vez presentados todos los bloques de propuestas tiene lugar la presentación de candidaturas para conformar lo que serán los Consejos de Ciudad y de Distrito. Las candidaturas son individuales y en la votación se ha de cumplir el requisito de la paridad establecido por el Autorreglamento, por lo que cada participante deberá votar un cincuenta por ciento de forma paritaria y al menos a dos personas para que este criterio se cumpla. Desde la mesa, son llamadas las personas que han presentado sus candidaturas, que han debido presentar al menos una propuesta, como recoge el autorreglamento, y éstas se presentan ante la asamblea para que los participantes puedan emitir su voto.

Finalizado este punto del orden del día, se procede a la votación. Siempre en urna, cada participante introduce sus papeletas de propuestas y de delegados y delegadas.

Primero se realiza el recuento de Delegados y Delegadas, y luego el de las propuestas, asignando a cada una de ellas los puntos correspondientes según los órdenes de votación expresados en cada papeleta. El recuento se realiza de forma pública, con los miembros del grupo motor presentes y ante los técnicos responsables del proceso, quienes custodian en todo momento las papeletas.

Posteriormente, se agrega el resultado de cada una de las votaciones en el ámbito territorial correspondiente. De este modo, cada propuesta tiene una votación inicial que resulta de sumar las votaciones de todas las Asambleas donde se ha presentado.

**Aplicación de criterios de Justicia Social:** Los Consejos de Distrito y de Ciudad. Una vez se dispone del resultado de esas votaciones iniciales, cada propuesta se prima en función del cumplimiento de los criterios de redistribución y justicia social, etc. El aumento que supone dicha prima no puede superar al 100% de la votación inicialmente obtenida por la propuesta.



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

El resultado de este proceso de aplicación de los criterios es el que permite la ordenación de las propuestas. Los recursos se asignan siguiendo el orden resultante incluyendo las propuestas una a una en el Presupuesto hasta que se agota la cantidad total disponible.

A fin de preservar el equilibrio territorial, las normas del proceso prevén que, una vez ordenadas las propuestas, si se da el caso de que alguna Asamblea no tiene ninguna entre las incluidas inicialmente en el Presupuesto, se "desplaza" la primera de ésta "hacia arriba" para procurar que ninguna Asamblea se quede sin propuestas incluidas.

Tanto la aplicación de los criterios como la ordenación definitiva corren a cargo los Consejos de Delegadas y Delegados elegidos por las Asambleas, que se reúnen entre julio y septiembre para realizar su trabajo.

La diferencia entre los consejos de Distrito y de Ciudad estriba en el nivel competencial de las distintas propuestas votadas. En el proceso se establecieron seis Consejos de Distrito en el proceso 2004 - 2005 (Casco Antiguo, Macarena, Nervión – San Pablo, Este, Sur y Triana) , que se convertirían en 11, a partir del año 2006 (casco Antiguo, Macarena, Nervión, Cerro Amate, Sur, Triana, Norte, San Pablo – Santa Justa, Este – Alcosa – Torreblanca, Bellavista – La Palmera y Los Remedios), en el que se aplicó la nueva estructura distrital como resultado de la reorganización administrativa llevada a cabo por la Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento.

Cada Consejo se compone por seis personas elegidas por cada una de las asambleas. Es decir, cada Consejo de Distrito está compuesto por seis delegados/as, correspondientes a cada una de sus zonas. Existen Distritos que están compuestos por una sola zona, como por ejemplo Casco Antiguo, y en este caso son seis los Delegados/as que lo componen. Hay otros que comprenden más de una zona, y su número es proporcional

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

al número de zonas que los integran. En el caso del Distrito Sur, integrado por dos zonas, Torre del Agua y Esqueleto, el Consejo lo componen 12 delegados / as. El Consejo de Ciudad está compuesto por seis Delegados/as, por cada una de las zonas. Como éstas se han ido ampliando en cada ejercicio, pasaron de 90 en el primer ejercicio a 132, correspondientes a las 22 zonas que fueron recogidas en el último autorreglamento (2008 – 2010). En el caso de Los Consejos de Distrito, sus componentes valoran todas las propuestas que se han votado dirigidas a los mismos, cuya competencia les corresponde. En los Consejos de Ciudad los Delegados y Delegadas valoran las propuestas dirigidas a las Delegaciones Municipales, y se refieren a gastos de inversiones y mantenimiento o a actividades y programas que se desarrollarán a nivel de ciudad.

Las funciones de dichos Consejos consisten en valorar, las propuestas que han sido votadas en las diferentes asambleas. Se trata de aplicar un conjunto de criterios de “justicia social” encaminados a procurar que el sistema sea inclusivo, con el fin de favorecer a aquellos colectivos sociales o zonas territoriales que se encuentren en una situación social más desfavorecida. Los criterios que se aplican están definidos en el Autorreglamento del proceso y responden a la siguiente estructura:

- Por un lado, se establecen los criterios correspondientes a propuestas de Inversiones y mantenimiento. Primero, éstos vienen determinados a partir de la elaboración de un listado de indicadores socioeconómicos que se diseñaron a partir de datos aportados por el Departamento de estadística del Ayuntamiento de Sevilla. Desde dichos indicadores a cada propuesta le es asignado un coeficiente. En segundo lugar, se aplica un porcentaje teniendo en cuenta el estado en que se encuentra la propuesta concreta. Es decir, se trata de establecer, como indica el autorreglamento, entre los delegados / as, un criterio según el cual, se define si una propuesta se corresponde a una

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

infraestructura o necesidad básica, si se trata de una obra de mejora, o si se trata de algo que no es estrictamente necesario, para el caso de las propuestas de inversión y mantenimiento. Para poder hacer su trabajo de la forma más objetiva posible, los miembros de cada Consejo visitan los territorios a los que se refieren las propuestas de obras e inversiones acompañados de los técnicos de las diferentes Delegaciones Municipales a las que les corresponden dichas competencias. Así, para ciudad, se crean tres comisiones: una de Urbanismo, una de Deportes y otra de Edificios Municipales (colegios públicos); y para cada Distrito igualmente, los Delegados/as de cada uno de ellos visitan todas las propuestas de inversión o mantenimiento votadas en sus respectivas asambleas.

- Por otro lado, los coeficientes relativos a las propuestas de actividades y programas vienen determinados en el Autorreglamento y se asignan en función de los colectivos a las que estas van dirigidas: por género, edad, colectivos desfavorecidos (inmigrantes, parados, minorías étnicas), colectivo LGTB, personas con alguna disfuncionalidad, por un lado, y por otro, según los contenidos que se contemplen en las propuestas: que faciliten la comunicación entre diferentes zonas y grupos sociales, por promover determinados valores, por fomentar nuevas formas de cultura y por promover la creación de tejido ciudadano autónomo, participativo y comprometido (Artículo 39 del Autorreglamento 2008-2010).

Una vez aplicados los criterios en cada uno de los Consejos, se obtendrían los listados por Áreas Municipales y Distritos según esta nueva ordenación.

**FASE III: La rendición de cuentas y la presentación de las propuestas al Gobierno-** Concluida la ordenación de las Propuestas, se vuelven a convocar las



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

siguientes Asambleas ciudadanas con la finalidad de informar y rendir cuentas sobre el resultado de los trabajos.

Estas Asambleas se celebran en el mes de octubre y en ellas, además de evaluar el trabajo realizado por los Consejos, se eligen las personas que formarán la Comisión del Autorreglamento del año siguiente, encargadas de organizar el debate de la reforma de las normas para el siguiente ciclo.

Tras la celebración de las Asambleas, el trabajo realizado se presenta al Gobierno Municipal para que éste lo incorpore al proyecto de Presupuesto para el siguiente ejercicio. La entrega se hace a través de un acto formal, en el que los Delegados y Delegadas que han ejercido sus funciones en sus respectivos consejos, entregan a cada Delegado/a Municipal sus propuestas correspondientes. Éste se celebra en el Salón Colón del Ayuntamiento de Sevilla y en el mismo acto se inauguran las Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos que, ininterrumpidamente, entre 2003 y 2010 se han celebrado en Sevilla, convocando para ello a ciudadanía, personal técnico y político, científicos y académicos que desarrollan sus trabajos en este ámbito, tanto de Sevilla como de otras localidades con Presupuestos Participativos, españolas y de otros países.

Imagen 5: Tipo de Asambleas de los Presupuestos Participativos de Sevilla

<b>RECUERDA QUE...</b> <b>LAS ASAMBLEAS DE PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS</b>			
Tipo	Contenido	Fecha	
<b>ASAMBLEA INFORMATIVA Y AUTORREGLAMENTO</b>	- Información sobre las propuestas ciudadanas en el presupuesto municipal y cómo van las propuestas de años anteriores. - Votación de enmiendas al Autorreglamento (esto cada dos años)	<b>ENERO Y FEBRERO</b>	
<b>ASAMBLEA DE PROPUESTAS</b>	- Votación de las propuestas para los distritos y delegaciones que entran en presupuesto participativo.  - Elección de delegados y delegadas de zona.	<b>MAYO Y JUNIO</b>	
<b>ASAMBLEA INFORMATIVA</b>	- Información de cómo han quedado las propuestas anteriormente votadas después del trabajo de aplicación de criterios de justicia social, por parte de los delegados y las delegadas. - Información de cómo va el presupuesto participativo del año en curso y de otros años. - Elección de delegados y delegadas para la Comisión de Autorreglamento	<b>OCTUBRE</b>	

Fuente: Manual de los Presupuestos Participativos de Sevilla 2008-2009

#### **FASE IV: La ejecución y el seguimiento: “Tus propuestas están en marcha”.**

La aprobación del Presupuesto Municipal con las propuestas incorporadas pone en marcha el proceso de seguimiento de la ejecución del mismo. Este seguimiento se realiza por los mismos Consejos de Delegadas y Delegados elegidos por las Asambleas de propuestas, es decir, las mismas personas que estudiaron y ordenaron las propuestas, ahora convertidas en Comisión de Seguimiento.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Al mismo tiempo que comienza esta última fase de los Presupuestos Participativos se inicia un nuevo ciclo con la reforma del Autorreglamento para el siguiente ejercicio presupuestario.

Propuestas transformadoras para una nueva ciudad. La ejecución de las propuestas es la garantía del cumplimiento de la voluntad política de promover un proceso de democracia participativa a través de los Presupuestos Participativos. En el proceso de los Presupuestos Participativos de Sevilla se han ejecutado propuestas de diversa índole y por parte del conjunto de las áreas municipales que en el transcurso del proceso han ido incorporando sus partidas al debate ciudadano. Queremos destacar algunas de las propuestas ejecutadas que, por el carácter innovador y transformador de las mismas, hacen que los procesos transfieran a las ciudades un sentido de calidad de vida para sus habitantes.

#### ***4.1.3. La formación y la investigación al servicio del proceso***

El designar a estos procesos como “Escuelas de Ciudadanía” marca de antemano una disposición a considerar la Formación como un elemento clave de su desarrollo. Ya en las experiencias de Porto Alegre o Kerala, que sirvieron como referentes al iniciar los Presupuestos Participativos, sus promotores recalcan este elemento como característica básica de los procesos que se estaban desarrollando en sus respectivas ciudades. En la siguiente cita se destaca la necesidad de formación para que la “gente común pueda desarrollar habilidades suficientes para entender diferentes aspectos del proceso”:

“(…) el elemento más importante del intento de Kerala para puentear el vacío existente entre especialización y democracia, ha sido el programa de formación masiva que se realizó en cada fase del primer año de campaña... Centenares de miles de ciudadanos recibieron algún tipo de educación”.

(Isaac y Franke, 2004, p. 275)

Desde este punto de partida, los diseños de proyectos analizados incorporan la formación de todos los actores involucrados en los mismos como un elemento que en sí mismo se definiera como objetivo, pero que se desarrollaría de forma concreta a lo largo de su puesta en marcha, de acuerdo con los momentos y los tiempos que se marcan en las diferentes fases del ejercicio anual del Presupuesto Participativo.

Más allá de considerar el proceso como una Escuela de Ciudadanía en sí mismo, cuyo objetivo fundamental es el fortalecimiento de la sociedad civil dado por el propio proceso, la formación se establece a través de un plan concreto que otorga a las participantes herramientas concretas para situarse en una posición de horizontalidad en relación con los actores que tradicionalmente operan en el diseño, la toma de decisiones y la ejecución de las intervenciones públicas. Desde esta perspectiva, el Presupuesto Participativo, más allá de lo concreto que significa el decidir sobre el Presupuesto Municipal, se presenta como la oportunidad de dotar a la ciudadanía de la capacidad de hablar desde una posición de igualdad, con los responsables institucionales, como un proyecto encaminado a superar la división vertical del trabajo político-técnico y ciudadano, incorporando la perspectiva ciudadana en los programas y en las intervenciones públicas y abriendo de esta forma la posibilidad a la producción colectiva del conocimiento. Esto se concreta en el principio básico que incorporan los autorreglamentos que regulan estos procesos a través de la definición del mismo como un espacio de co-gestión.

Por todo esto, consideramos que la formación ocupa un papel central en los presupuestos participativos por varios motivos. Repasando los principios básicos y las fases en que se divide su desarrollo y ejecución, podemos visualizar en qué momento y de qué manera se desarrolla la formación a lo largo del proceso.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

**Iniciando los procesos.** Al arrancar el proceso, es muy importante que los participantes, promotores y tejido social más activo, que son normalmente los primeros que se interesan por el proceso, conozcan otras experiencias, de primera mano, si es posible, y comenzar abriendo la discusión en torno a los elementos centrales que definen el Presupuesto Participativo. Forjarse en una cultura común y en unos principios definitorios que, más tarde se concretarán, dependiendo de las características, usos y costumbres propias de cada ciudad, en un modelo propio.

La elaboración del Autorreglamento incorpora el debate concreto en cada lugar acerca de la división territorial, la necesidad de establecer espacios ciudadanos de acuerdo con las fortalezas de cada sitio, teniendo en cuenta a quién se mueve en cada lugar, abriendo el proceso con esa negociación inicial de los diferentes actores para incorporarlos en el proceso desde el principio, desde el diseño inicial del mismo.

**Difusión.** Una vez que ya está más o menos definido el cómo nos vamos a organizar, los Grupos Motores serán los encargados de difundir entre sus vecinos y vecinas toda la información generada en esta primera etapa, ellos, mejor que nadie saben cómo llegar y cómo trasladar, a partir de sus primeros conocimientos y los debates iniciales, la importancia de la implicación de todas y todos en las decisiones públicas. En este momento, cuestiones de comunicación social, modos de difusión, etc., son elementos claves para abrir el proceso a todos aquellos a los que aún no se ha llegado.

En una primera fase, técnicas como el Mapeo, o el Sociograma nos ayudarán tanto a plantear la división territorial como a definir e identificar colectivos para su inclusión en el debate y en el diseño del proyecto. Técnicas de comunicación social, son herramientas necesarias también para la difusión en los barrios.



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

**Detectando las necesidades.** Teniendo en cuenta el ciclo del presupuesto municipal, estamos de acuerdo en que lo temporal es un elemento que a veces dificulta la propia marcha del proceso. En este momento es necesario conocer qué es lo que se pone a debate en el Presupuesto Participativo –qué entra y qué no– que en última instancia, es una decisión política, la cesión de capacidad de decisión hacia la ciudadanía, así como conocer cuáles son las necesidades, y cómo canalizarlas a través del Presupuesto Municipal.

Este momento se nos presenta como una etapa de gran importancia para empezar a concretar el espacio de co-gestión. En este momento, los cargos públicos expresan qué y cuánto se pone a debate, el personal técnico informa sobre viabilidades, que tienen que ver con posibles problemas legales o técnicos, y la ciudadanía expresa cuáles son sus necesidades de cara a poderlas canalizar a través del Presupuesto Municipal.

En esta fase se hace necesario explicar cómo funciona un Presupuesto Público, cuáles son las competencias municipales y en qué materias puede actuar el Ayuntamiento, y qué problemas de procedimientos se pueden plantear de acuerdo con las necesidades detectadas por parte de las vecinas y los vecinos, y que serán trasladadas en forma de propuestas concretas a incluir en el Presupuesto Municipal.

Además, en esta fase es necesaria la creación de un espacio de deliberación previo a la toma de decisiones, de cara conocer las necesidades, y las propuestas de otros colectivos, de otras zonas o barrios, y de cara a generar estrategias colectivas que permitan sacar adelante las necesidades más sentidas por las vecinas y los vecinos.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

La formación, por tanto, en esta fase se concretará en el conocimiento del Presupuesto Público y su funcionamiento, en cuestiones competenciales municipales y en cómo detectar colectivos y necesidades en los barrios.

**Priorizando las propuestas.** Una vez realizadas las propuestas ciudadanas habrá que ver, puesto que no hay dinero para ejecutar todo, cuáles son las que se van a realizar. La puesta en escena del espacio público ciudadano, a través de asambleas abiertas a todas las vecinas y vecinos, se convierte en el lugar de toma de decisiones. El encuentro vecinal en una sala o espacio público que está organizado por los propios vecinos, por los Grupos Motores, que han preparado en sesiones específicos la forma cómo se va a desarrollar la asamblea es la puesta en escena del aprendizaje desarrollado en las etapas anteriores, y es la concreción de la cuestión organizativa, la realización de los principios de autorreglamentación de manera autónoma, respecto de los responsables públicos –cargos públicos y funcionarios o trabajadores públicos municipales– cuya intervención en la asamblea es una exigencia ciudadana para visualizar el apoyo político y el compromiso municipal con el proceso. Más adelante y, en el caso concreto del Presupuesto Participativo de Sevilla, los delegados y las delegadas elegidas en las asambleas serán quienes apliquen los criterios de justicia social a las propuestas que han sido votadas en las asambleas. Este momento se nos presenta como “clave” a la hora de incorporar elementos de solidaridad en la formación de una ciudadanía crítica, cuando a través de visitas a las zonas de las propuestas que se votaron en las asambleas se da el paso del barrio a la ciudad, y se hacen suyas las necesidades planteadas por otras zonas más desfavorecidas. Es un ejercicio de “ciudadanía solidaria” que expresa y concreta el principio básico de “Justicia Social” que contempla el Autorreglamento.

**Ejecutando el presupuesto.** Una vez incorporadas las Propuestas al Presupuesto Municipal, se hace necesaria una formación en cuestiones procedimentales de ejecución presupuestaria. Es en este momento donde los técnicos disponen de las herramientas necesarias en clara descompensación con la ciudadanía, y donde se pueden abortar muchas de las propuestas que habían sido decididas en las asambleas. Ya en la fase deliberativa se dio el encuentro inicial, donde se establecían las viabilidades o no de las propuestas, pero entendemos que la clave del cumplimiento del proceso está en la ejecución de las mismas. Nos encontramos por lo general con procedimiento administrativos enormemente dificultosos, complejos que significan que la ejecución de una intervención puede significar más de dos años de ejecución.

Por lo general, la ciudadanía que en principio puede no conocer los procedimientos que alberga la tramitación de un expediente desde que es aprobado hasta que es recepcionado por el Ayuntamiento, necesita disponer de los conocimientos mínimos para poder ejercer su papel de vigilancia en las Comisiones de Seguimiento, encargadas de velar por el cumplimiento de las decisiones ciudadanas. Es por eso que se plantea en el momento de la constitución de Comisiones de Seguimiento un plan concreto de formación para los Delegados y Delegadas que tienen este cometido.

Retomando el papel de la formación en la experiencia de Kerala y Porto Alegre, y su paralelismo con el proceso de Sevilla, Isaac y Franke (2004), destacan la importancia de la misma, junto a Santos, quien describe el Presupuesto Popular “como el proceso que ha trasladado Porto Alegre de la tecnoburocracia a la tecnodemocracia”(2003, p. 116).

Con la primera solo los burócratas necesitan recibir información. Con la segunda, la gente común tiene que desarrollar las habilidades suficientes para entender los análisis de coste-beneficio, la selección de materiales y técnicas de construcción, y todo un abanico de cuestiones diversas. El

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

planteamiento de Porto Alegre ha sido insistir para que el personal técnico aprenda a explicar las cuestiones también técnicas, con un lenguaje que resulte accesible para los asistentes a las reuniones de presupuestos. A partir de 1997, se organizaron sesiones educativas especiales, para sensibilizar a los funcionarios sobre esa necesidad. (Santos, 2003, p. 276)

En el caso que estamos analizando destacamos dos razones: una, para que su seguimiento incida en la propia ejecución y en el trabajo cotidiano de los responsables municipales y dos, porque estando de acuerdo en que los procedimientos tienen un carácter garantista y de transparencia administrativa, normalmente se da un desconocimiento generalizado por parte de la ciudadanía, y se hace necesario darlos a conocer, para que también los Delegados y las Delegadas del Presupuesto Participativo puedan explicarlo en sus respectivas zonas y barrios.

**Evaluando el proceso.** Partiendo del principio de que el proceso es un espacio ciudadano, abierto y revisable cada año, la Evaluación se configura como un momento esencial de cara a la continuidad de los procesos. Respecto a la evaluación destacamos dos aspectos: el carácter continuo <sup>28</sup> y el carácter ciudadano de la misma. El proceso de Evaluación en la experiencia de Sevilla se ha llevado en una triple dimensión: 1º Autoevaluaciones en sesiones específicas con grupos motores, técnicos municipales y responsables políticos. 2º Evaluación continua en determinados espacios del proceso. 3º Evaluación externa sobre la calidad democrática del proceso (realizada por el Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariategui, de la Universidad Pablo de Olavide). El

---

<sup>28</sup> La evaluación continua se ha desarrollado en dos espacios a lo largo del ciclo del proceso de Presupuestos Participativos de Sevilla: **1.- La Comisión de Autorreglamento:** Atiende cuestiones del proceso que no se están cumpliendo. Actúa como una Comisión de Garantías: Informa, e intercede ante el órgano que ha incumplido recogiendo mejoras de forma permanente. Hay cuestiones que quedan fuera de la autorreglamentación que también son asumidas por la CAR en virtud de su posición de vigilante de la calidad del proceso. **2.- Las Comisiones de Seguimiento:** Vigila para que las propuestas sean ejecutadas. 3.- Al estar aprobado el Autorreglamento por el Pleno del Ayuntamiento, vincula a toda la administración municipal y el incumplimiento de los procedimientos puede ser exigido por cualquiera de estas dos comisiones.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

método seguido en las sesiones con la ciudadanía y con los técnicos municipales se basaba en el análisis del proceso por parte de cada uno de los actores que participan en el proceso y la posterior triangulación de los resultados de cara a promover la corresponsabilidad en el proceso incorporando los diferentes puntos de vista recogidos en las sesiones celebradas. Es preciso tener claros los objetivos que se persiguen para plantear tanto los temas como la dinámica a seguir en la sesión de evaluación. El objetivo general que va a marcar el proceso de evaluación es analizar los elementos de mejora a incorporar en el desarrollo del proceso de Presupuestos Participativos. Los objetivos específicos se plantean en relación con los elementos que componen el proceso.<sup>29</sup>

Las sesiones que se celebran para evaluar el proceso se presentan como espacios ciudadanos de discusión y debate para conocer desde su punto de vista lo que ha funcionado y lo que no de cara a corregir los errores detectados y a definir las líneas futuras de ejecución del proceso de Presupuestos Participativos.

Como vemos son diferentes momentos a lo largo del ejercicio de Presupuestos Participativos, cada uno con sus particularidades los que van definiendo el plan de Formación del proceso, considerando, como objetivo fundamental, la capacitación de la ciudadanía a lo largo del mismo como elemento esencial de empoderamiento frente al aparato administrativo y al poder de la burocracia municipal. Para conseguir el objetivo de la redistribución del poder político (Herrera, 2005) se debe garantizar que el proceso se desarrolla en condiciones de igualdad por parte de todas y todos los sujetos implicados

---

<sup>29</sup> En las sesiones se trabajó con una **Ficha de evaluación** que recoge los elementos centrales del proceso y se negocia con los participantes en la evaluación: ¿falta/sobra algún elemento? Los **temas** a analizar son los siguientes: 1.- Funcionamiento de los **Grupos Motores** para el cumplimiento de sus tareas y funciones. 2.- Elementos de **comunicación, difusión y divulgación** del proceso 3.- **Apoyo institucional** 4.- Funcionamiento de la estructura del proceso: **Foros de Propuestas, Asambleas; Consejos de Ciudad y de Distrito, Comisiones de Seguimiento y procedimiento** general recogido en el Autorreglamento. **DE QUIÉN DEPENDE**, de manera que se puedan asignar responsabilidades y tareas en la planificación del siguiente ciclo.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

y esto se consigue trabajando con la ciudadanía todos los aspectos que conforman el desarrollo y la ejecución del Presupuesto Participativo. El camino hacia el empoderamiento ciudadano es posible si existe una capacitación-formación ciudadana que parta de unos mecanismos de información previos relativos a todas las cuestiones técnico-administrativas, de conocimiento de la realidad, y de definición del proceso desde abajo, que los sitúe al menos en pie de igualdad con los actores técnico-institucionales que son los que tradicionalmente diseñan y ejecutan las intervenciones públicas.

Siguiendo la lógica de las metodologías participativas que nos ayudan a concretar los principios básicos que definen los Presupuestos Participativos, se trata en definitiva de plantear una propuesta de Conocer (Investigar) para Transformar (Actuar) con la implicación de los sujetos como parte activa y protagonista de los procesos, con el fin último de considerar el proceso como una Escuela Ciudadana en sí mismo.

**Universidades y Centros de Investigación.** Desde sus inicios, la experiencia de Sevilla ha despertado el interés de numerosos investigadores nacionales e internacionales, desde diferentes Universidades y Centros de Investigación, entre otros, los arriba mencionados. Y desde el principio ha existido un interés concreto por parte de la Delegación de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Sevilla para que el proceso estuviera vinculado a grupos o a departamentos universitarios. En ese sentido, aparte del Convenio suscrito con el Instituto Universitario IEPALA (adscrito a Universidad Complutense de Madrid) para la asesoría y la dirección metodológica del proceso, el Ayuntamiento ha celebrado convenios con las Universidades de Sevilla y Pablo de Olavide en lo que se recogen otras líneas de trabajo para la implantación y evaluación del proceso.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Con el Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui, de la Universidad Pablo de Olavide, para la Evaluación de la Calidad Democrática del proceso;
- Con el Grupo Laboraforo de la Facultad de Educación de la universidad de Sevilla, para el desarrollo de los Presupuestos Participativos de los niños, niñas, chavales y chavalas, y jóvenes;
- Con el Grupo de Educación de Adultos, también de la Facultad de Educación de la Universidad de Sevilla, para la extensión del proceso educativo a través de los Centros de Educación de Adultos de la ciudad;
- Con el Grupo GEISA, de la Facultad de Antropología de la Universidad de Sevilla, para analizar las relaciones de los trabajadores de la Administración Local con el desarrollo de los Presupuestos Participativos;
- Con el Grupo COMPOLÍTICAS, de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla, para promover las estrategias de comunicación con los Grupos Motores del proceso.

#### ***4.1.4. El trabajo con las redes articuladas de la ciudad***

Antes que nada, sería preciso partir de uno de los principios básicos de los procesos que estamos describiendo: La Democracia Participativa, y los Presupuestos Participativos como concreción práctica de la misma, conciben la participación de forma universal. Esto quiere decir que, estas experiencias deben ser abiertas a la participación directa de cualquier vecino o cualquier vecina, sin la necesidad de pertenecer a ninguna organización, asociación o colectivo. Lo cual no significa que las personas que sí pertenecen a las mismas no puedan hacerlo. Sería inimaginable, sin embargo, iniciar o desarrollar un proceso de Presupuestos Participativos sin tener en cuenta el tejido social

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

de un municipio, pues su implicación en el mismo es fundamental de cara a la construcción de un nuevo espacio público.

Recurriendo a las fases metodológicas que se estaban aplicando en el proceso de Sevilla, el planteamiento del proceso habría de pasar por la realización de un sociograma para identificar los diferentes grupos presentes de cara a su inclusión en el diseño del proyecto.

Cuando en la ciudad de Sevilla, por parte del Gobierno Local se decidió emprender la iniciativa para impulsar el Presupuesto Participativo, no se obtuvo una acogida favorable por parte de los movimientos sociales en general.

Las Asociaciones Vecinales temieron perder el pequeño poder que han retenido en estos años de gobierno democrático desde que consiguieron su cuota a través de la representación en las Juntas de Distrito de la ciudad, - que, en el caso de Sevilla, aparece recogida en el Reglamento de Participación Ciudadana y en el Reglamento de Funcionamiento de los Órganos de los Distritos. Podríamos decir, que advirtieron en el proceso la creación de un espacio que competiría con su posición institucionalizada después de treinta años de lucha del movimiento vecinal. Más aún cuando se planteaba que las decisiones de los órganos ciudadanos, y en concreto, de la asamblea de zona, como espacio de decisión principal del proceso, eran vinculantes, en relación con los contenidos que afectarían a las competencias municipales cuyas partidas iban a ser puestas a debate en el Presupuesto Participativo. Sin embargo, y después de conocer otras experiencias cercanas, y en concreto el caso de Córdoba, donde “se obvió a las AAVV, las cuales respondieron haciendo el vacío e impugnando la legitimidad...” (Navascués, 2005, p.78)



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Los órganos contemplados en los Reglamentos Municipales son siempre consultivos, por tanto, las entidades vecinales se plantearon el proceso no sólo en términos de competencia, sino más aún, como un espacio que se situaba por encima de su capacidad ante la Administración Municipal. Sin embargo, “los recelos o posiciones contrarias a este principio – universalidad – se han ido trabajando a través de la dinamización” llevada a cabo por el equipo técnico asesor del proceso (Recio, 2008.). Después de algunas reuniones con los miembros de las Juntas Directivas, muchas de las Asociaciones Vecinales de los distintos barrios, incorporaron a sus miembros en los grupos motores, participaron de forma más o menos organizada en el debate del Autorreglamento, presentaron propuestas y sacaron delegados y delegadas en las asambleas de los presupuestos participativos.

Con respecto a otras organizaciones sociales, como fue el caso de las asociaciones feministas, se llevó a cabo un trabajo de negociación previo para que se incorporaran desde el inicio en la propia definición del modelo, promoviendo la creación de “grupos motores” sectoriales (Rodríguez Villasante, 2006b), en este caso de mujeres implicadas con el movimiento feminista de Sevilla, organizadas en torno a la Plataforma 8 de Marzo. Sus reticencias se plantearon más bien desde el escepticismo que manifestaban acerca de la propuesta por parte del gobierno municipal. A pesar de ello, se incorporaron al debate inicial del Autorreglamento (Recio 2008), y la consecuencia de su participación en el mismo trajo consigo la incorporación al texto de las enmiendas que presentaron y defendieron en las primeras asambleas. Estas quedaron recogidas y se expresan en los preceptos que recogen desde cuestiones más genéricas a las más concretas, desde los principios básicos, donde se garantiza la cuestión de la paridad, o la igualdad de sexos, hasta el articulado, que concreta la representatividad de género en el sistema de elección

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

de Delegados/as, la discriminación positiva a favor de las mujeres en la aplicación de los criterios de justicia social, y hasta la previsión de guarderías o ludotecas en las diferentes actividades del proceso, de cara a facilitar la participación de las mujeres en el mismo.

En cuanto a las asociaciones juveniles, sólo han participado algunos jóvenes, que puntualmente han presentado alguna propuesta, como el Salón de Manga, o actividades alternativas de ocio para los fines de semana. Posteriormente hemos detectado que estos jóvenes pertenecían a algún colectivo juvenil que desarrollan actividades puntuales de ocio alternativo, pero no manifestaron ningún interés especial más allá de ver realizada alguna actividad de este tipo. Lo que el proceso de implicación de la ciudadanía deja claro es la necesidad de un trabajo específico de tipo sectorial para tratar de involucrar a determinados colectivos haciéndoles manifiesta la capacidad del proceso para resolver algunas cuestiones relativas a sus necesidades con respecto a las políticas que desde la administración se pueden desarrollar en relación con sus intereses. En este sentido cabe destacar el trabajo realizado por el equipo Laboraforo, de la Universidad de Sevilla en relación con los Presupuestos Participativos infantiles (Morales, Valderrama, Rubio, Limón, Carrasco, 2005)

Otros colectivos más radicales o alternativos, se opusieron abiertamente a participar de forma activa y coordinada. Primero, cuestionaron el carácter institucional del proceso, al venir propuesto desde el mismo Gobierno Municipal, y segundo, por la cuantía y por el contenido de los temas sobre los que se podía, en principio, decidir, por entender que no implicaban una transformación real de las estructuras. Finalmente, más bien de forma inconexa, porque en principio no ha habido por parte de estos colectivos una posición unánime, y desde iniciativas muy pegadas a las necesidades concretas de los barrios, algunos de ellos han ido sumándose a lo largo del desarrollo del proceso.

Excepto las juveniles, el resto, las asociaciones vecinales, las mujeres, y grupos pertenecientes a redes alternativas, han ido participando e implicándose de diferentes formas, con diferentes intereses, y prestando su atención, sin embargo, a la marcha de la experiencia. Más tarde aparecieron otros grupos, que, como se describe a continuación han ido haciendo crecer la presencia del tejido social de la ciudad.

Para ilustrar mejor cómo se han implicado unos y otros podemos tomar dos elementos clave, uno vendría determinado por el carácter simbólico del proceso en sí, y el otro por la utilidad concreta que les reportan los Presupuestos Participativos en relación con la ejecución de determinadas actividades o inversiones. No se puede obviar, por otro lado, las consecuencias prácticas que su participación genera y que afectan sobre todo a las formas más tradicionales de actuar y de gestionar por parte de la administración, incidiendo de esta forma en el principio de co-gestión que se defiende en este proceso.

#### *4.1.4.1. Un breve repaso por los colectivos implicados*

##### **Las redes de ciudad.**

**El colectivo LGTB.** Para el colectivo LGTB (Lesbianas, Gays, Transexuales y Bisexuales) el Presupuesto Participativo ha significado la oportunidad de visibilizarse ante la sociedad sevillana en el espacio público que constituyen las asambleas vecinales, con toda la carga social que aún tiene el hecho de pertenecer a este colectivo. “El Colectivo Defrente tras analizar el autorreglamento, consideró importante la incorporación de la discriminación positiva para las actividades presentadas por el colectivo LGTB” (Recio, 2008, pp. 84-85). Y aún más, entre sus propuestas, y sobre todo al principio, han encontrado enormes dificultades para que fueran atendidas por parte de la Administración Municipal, por no entender ningún área del Ayuntamiento sobre este tema específicamente, según el criterio de las personas a quien corresponde asumir la

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

ejecución de las propuestas –ya sean técnicos municipales o personal de confianza del Gobierno Municipal–. Y es que en la Administración Municipal se da una compartimentalización tal, que si hay una propuesta que se refiere a jóvenes, es de juventud, si se refiere a mujer, es de mujer, si se refiere a temas culturales, es de cultura, si se refiere a temas educativos, es de educación.... Ahora, ¿qué pasa con una propuesta que trata sobre actividades culturales para jóvenes, o educación en valores de género, o deportes para ellas, etc.? Pues, se genera un debate entre las distintas Delegaciones porque cada una de ellas entiende que es de la otra, a no ser que se tenga un interés especial por desarrollar la propuesta concreta. Cuando la propuesta versa sobre infancia, mayores, inmigrantes, personas en riesgo de exclusión social o colectivo LGTB, la propuesta se deriva directamente a Bienestar Social, delegación que no se incluyó en Presupuestos Participativos en ningún momento de su desarrollo. Esta situación genera en el colectivo una postura un tanto molesta, pues entienden que su situación no tiene que ver con las competencias de los Servicios Sociales, y que se trata de un trato discriminatorio hacia su sensibilidad sexual. Gracias a la presión de las personas que han participado en nombre del colectivo han visto algunas de sus propuestas realizadas, como es el caso del festival de cine LGTB, la creación de una sección en las bibliotecas municipales sobre la temática LGTB o el Encuentro Andaluz LGTB, entre otras. Han negociado con Cultura o con Participación Ciudadana y han conseguido que su propuesta se votara en asamblea, se aprobara, se incorporara en el Presupuesto Municipal y por fin, fuera ejecutada. En este sentido es importante resaltar que

la implantación de los Presupuestos Participativos supone un cambio organizacional profundo, ya que el sistema tradicional entra en conflicto con un nuevo modelo de democracia directa en el que, al menos en teoría, la ciudadanía determina problemas y propone soluciones. (Moreno, Hernández, Manjavacas, 2005, p. 157).

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Pero también se encuentran aún con ciertas reticencias por parte de determinados vecinos y vecinas, que no entendían que estas personas tengan una problemática específica y que, conciben a los proponentes, como personas individuales, con las mismas problemáticas que el resto de las vecinas y vecinos y no como un colectivo con características especiales. Entendemos que más que el interés concreto en la realización de la propuesta en sí, lo importante ha sido el tomar el espacio público, salir de lo privado y presentar abiertamente las necesidades de este colectivo en las asambleas ciudadanas e ir generando en los vecinos y vecinas de Sevilla una visión diferente.

**Las organizaciones feministas.** Una parte de los colectivos organizados de mujeres, integrado por las asociaciones que componen la Plataforma 8 de marzo, ha actuado de forma coordinada en el proceso. Su presencia en el mismo representó una presión hacia la administración municipal en temas que aún no se habían desarrollado en la ciudad, como los PIM –Puntos de Información a la Mujer–, la Casa de las Mujeres, la Campaña contra la Explotación Sexual, o el Encuentro de Asociaciones de Mujeres, ha conseguido reunir en Sevilla a asociaciones feministas de todo el Estado durante varios años a partir de esta propuesta. Esta presión se ha manifestado no sólo en la ejecución de actividades, programas o inversiones que hasta entonces no se había planteado el Ayuntamiento, sino que también, con su participación promovieron cambios –lentos y cargados de conflictos– en las formas de hacer y actuar por parte de la maquinaria burocrática del Ayuntamiento de Sevilla.

Ellas plantean a qué Área o Delegación quieren dirigir sus propuestas, cuando por lo general, son los responsables municipales quienes las ubican para su posterior ejecución. Es importante para ellas, el hecho de la transversalidad, y por ello, dirigen sus propuestas a las diferentes áreas o Delegaciones. Cuando las propuestas son recibidas por

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

parte de los responsables municipales, al incluir en su denominación el término “mujer”, “género”, “igualdad”, o similares, la Delegación o Área concreta, la deriva a Mujer, entendiendo, como se decía antes, que todo lo que tenga que ver con este asunto es un tema de la Delegación de Mujer.

El objetivo del colectivo en estos años ha sido el incorporar en la departamentalización del ayuntamiento el debate de la transversalidad de género y en ese debate se han encontrado con una estructura burocrática vertical que se resiste a aceptar esta forma de actuar que mantienen algunas ciudadanas de la ciudad. Más aún, cuando detectan que las razones técnicas no están suficientemente razonadas, las proponentes acentúan la presión, de manera que llevan la negociación fuera del ámbito estrictamente técnico al político de reparto de competencias municipales y de control de determinados temas por parte de un partido u otro, o por parte de un concejal o concejala y otra. Pero cuando la administración expresa más temores ante esta forma de presión, es cuando se contagia a otras propuestas, provenientes de otros colectivos, o de personas individuales a plantear lo mismo, cuestionándose así “la forma habitual de trabajar” por parte de los funcionarios y técnicos del ayuntamiento. Para el colectivo de mujeres esto es muy importante, pero también lo ha sido el hecho de rentabilizar muchas de las propuestas que han elaborado, presentado, defendido, y que posteriormente han sido aprobadas, incorporadas al Presupuesto Municipal y ejecutadas, algunas de ellas ya mencionadas anteriormente.

**Los deportes alternativos.** Existen grupos de deportistas que también han encontrado en los Presupuestos Participativos un espacio para sacar adelante propuestas que posibiliten la realización y el fomento de deportes alternativos. Es el caso de los

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

grupos de montañeros, que consiguen la construcción de un rocódromo, para su práctica deportiva, con un local aledaño para uso de los montañeros de Sevilla.

Es muy interesante ver cómo a partir de un núcleo de seis o siete personas, se mueven distintas asociaciones de montañismo de la ciudad para conseguir cosas muy concretas. La propuesta del rocódromo, con sus más y sus menos, con problemas técnicos detectados en el terreno donde se solicitó en un principio su ubicación, tras largas conversaciones entre los proponentes y la administración, fue ejecutada finalmente. En este caso, el proceso cuenta con un colectivo numeroso, que se hace incondicional al proceso, que se incorpora en otros debates, como el Autorreglamento, saca delegados del presupuesto participativo, en suma, incorpora al proceso una nueva red social.

**Los alternativos urbanos.** Para los colectivos más radicales, su participación se ha canalizado en propuestas concretas en barrios concretos, con demandas que incorporan al proyecto iniciativas urbanas alternativas a las formas más tradicionales de la inversión y el gasto municipal. Una de las propuestas más llamativas han sido los huertos urbanos, que se desarrollan en distintos parques de la ciudad, y que a partir de la puesta en marcha de los proyectos concretos de cada uno de ellos –huertos vecinales, de ocio o escolares– han generado una red de huertos urbanos que trabajan de forma coordinada y se sientan a negociar con la administración para acordar y concretar determinados aspectos relacionados con las necesidades que proyectos de este tipo requieren.

Otra de las propuestas que a iniciativa de estos grupos alternativos sale adelante es Radiópolis, aunque este proyecto se desarrolla en el ámbito de la ciudad, como proyecto de radio vecinal, y aglutina a distintos colectivos de la ciudad que trabajan con problemáticas sociales específicas (inmigración, educación, cultura, etc.) y aparece consecutivamente como una de las propuestas más votadas del Presupuesto Participativo.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

La radio se pone en marcha, y en principio es gestionada por un colectivo cultural de la ciudad, para llegar a crear una Comisión Gestora, que decide la parrilla, repartiendo los tiempos de programación entre los colectivos que quieran aportar y utilizar este medio como forma de comunicación y expresión en la ciudad de Sevilla.

En Radiópolis se empezó a emitir el programa de los presupuestos participativos, llevado por las vecinas y vecinos interesados en esta actividad, y que dio lugar a un grupo motor específico dentro del proceso, el Grupo Motor de Comunicación. Dentro del mismo se comparte también el trabajo para la edición del periódico “Tu Ciudad”, el boletín informativo de los Presupuestos Participativos.

Lo destacable tanto en los proyectos de los huertos como de Radiópolis, es la gestión de los mismos. Se trata de proyectos autogestionados por los propios colectivos, como ya se ha explicado para el caso de Radiópolis, pero también el caso de los huertos se desarrolla a través de la iniciativa social. Esto no deja de tener sus consecuencias, tanto positivas, como negativas, pues a pesar de tratarse de propuestas que ponen en cuestión la gestión de los servicios desde la privatización de los mismos, choca con una estructura municipal que no prevé en los procedimientos, esta forma alternativa a las formas “normales” de gestión municipal, normalmente a través de empresas privadas.

**Redes localizadas en barrios.** Las iniciativas vecinales en el ámbito territorial de barrio. Quizá sean los dos últimos los ejemplos más claros de cómo el proceso promueve la iniciativa social, frente a la prestación de los servicios públicos a través de la empresa privada, aunque a nivel más pequeño –territorialmente hablando– también encontramos algunos ejemplos. Y este caso se ha dado en propuestas que afectan a los presupuestos de los Distritos.



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Las propuestas se hacen para que la administración ponga todas las facilidades para su ejecución. Algunas veces por medio de la gestión directa, es decir, con personal y recursos públicos propios, infraestructuras, espacios y recursos materiales; en otros casos, “externalizando” el servicio, es decir, contratando a una empresa que realiza la actividad en concreto en los términos previstos legalmente sobre contratación pública, y en otros con la participación de colectivos sociales que se encargan de su desarrollo, a través de la firma de un convenio de colaboración con la asociación o colectivo en cuestión.

A veces las propuestas se refieren a cosas que la administración ya desarrollaba con anterioridad, con lo cual, se trata de repetir lo que ya se hacía. El problema se le plantea a la administración cuando surge una propuesta que no tenía prevista. Entonces, por el principio de vinculación del proceso, la tiene que ejecutar, y para ello recurre o a la iniciativa privada o a la social. Cuando en el Distrito Sur se propuso el primer año, la cabalgata de los Reyes Magos del Polígono Sur, surge el problema. El proponente es individual, por lo tanto, él sólo no puede montar una cabalgata, pero su propuesta es apoyada por mayoría de la asamblea, por tanto, se entiende como una necesidad muy sentida por el barrio. El Distrito no puede organizar una cabalgata si no es contratando a una empresa que lo haga, pues no dispone de recursos propios para ejecutarla, pero las asociaciones del Polígono Sur, quieren participar activamente en la organización del evento ¿Cómo se resuelve esto? En la Comisión de Seguimiento del Distrito se propone que se cree una comisión con todas las asociaciones para organizar la cabalgata. La consecuencia posterior que se ha dado es la creación, a partir de esta comisión, del Ateneo del Polígono Sur, que realiza otras actividades culturales, edita un boletín, etc., se ha generado en este caso, desde el trabajo conjunto con las entidades sociales, un espacio en

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

los barrios del Polígono Sur, donde participan los vecinos y las vecinas en diversas actividades sociales y culturales. Es un ejemplo, que ilustra muy bien el juego de las entidades y la promoción de la iniciativa social, y, aunque descrito de forma muy escueta, el tema tardó un año en resolverse, y estuvo cargado de conflictos, tanto por parte del Distrito, como por parte de las entidades, como por parte del proponente.

**La participación de las AMPAS (Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos).** Entre las entidades, que se mueven en el ámbito territorial de barrio, de zona o de distrito, y que se están organizando en torno al proceso, cabe mencionar el caso de las AMPAS de algunas zonas de la ciudad. En la zona del Casco Antiguo es donde más se ha trabajado en este sentido. Estas se organizan previamente a las asambleas, preparan las propuestas de forma conjunta desde las necesidades que afecten a los colegios de la zona, ya tengan que ver con proyectos educativos o con pequeñas inversiones en los colegios –que es lo que el Ayuntamiento está asumiendo, por falta de competencias en este tema–, y se ponen de acuerdo para que las propuestas salgan bien puntuadas. De esta forma, y es el elemento más destacable de la aportación de estas entidades al proceso, son las estrategias con que se plantean su participación, definida más en términos de cooperación, y de apoyo mutuo, que de competencia.

**Las Asociaciones de Vecinos.** Con respecto a las Asociaciones Vecinales de Sevilla, entendemos que, en algunos casos, por su afinidad con alguno de los partidos políticos en el poder, reproducen la estrategia de los mismos. En otros casos, responden a la lógica clientelista de conseguir cosas directamente en la Junta del Distrito. Aun así, son defensores del proceso, y canalizan muchas de las demandas de sus vecinos a través de las propuestas concretas, normalmente muy apegadas a necesidades muy puntuales, como arreglos de acerados, parques infantiles, bancos en las plazas o calles, en el caso de

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

pequeñas inversiones, o de veladas, talleres en los Centros Cívicos, fiestas del barrio, en el caso de actividades. Raras veces se plantean propuestas que se refieran a un entorno más amplio que el propio barrio, a no ser que sean inversiones de mayor envergadura, cuyo presupuesto excede de la capacidad del Distrito, que suele ser el ámbito institucional al que dirigen sus propuestas.

En todos los casos analizados hasta aquí, nos encontramos con una parte del movimiento organizado de la ciudad de Sevilla, las cuales no han tenido fácil sacar adelante propuestas, si no ha sido después de presionar ante la administración municipal, para conseguir nuevas formas de ocio, nuevas prácticas deportivas, nuevas formas de gestión o políticas diferenciadas en relación con lo que tradicionalmente se venía realizando. Habría que destacar el hecho de que estas redes diferentes tienen en común su vinculación con el proceso de presupuestos participativos. Se fomenta así una red de redes que empezaron a trabajar en común, puntualmente y que se apoyan en la defensa de las propuestas, se auto – organizan, comparten espacios de deliberación y debate, espacios de comunicación y fomentan un estilo de trabajo que les ayuda a posicionarse ante la administración, aportando desde estas formas de organización los contenidos concretos de la construcción de ese espacio público no estatal que forma parte de los objetivos estratégicos de la Democracia Participativa (Rodríguez Villasante, 2006b).

Podemos destacar, algunos elementos del análisis realizado, algunos de ellos, extraídos de lo que el proceso aporta a los movimientos sociales, y otros, de lo que los movimientos aportan al proceso, entre ellos podemos enumerar los siguientes:

1. El intercambio simbólico que se produce con la participación en el proceso. Destacable sobre todo en el colectivo LGTB, y en el caso de las mujeres.

2. La rentabilidad práctica en relación con propuestas concretas: Afecta a todas las organizaciones implicadas. Sería el elemento central que hace que la gente se organice en torno a demandas y necesidades concretas. La prueba concluyente de que el proceso es válido, asegurando la participación de las organizaciones para mantenerlo vivo, se contrasta con la ejecución de las propuestas por parte de la administración municipal.

3. La incidencia en las formas habituales de hacer de la administración, generando un nuevo espacio de gestión, que denominamos co-gestión. Se concreta en los espacios de encuentro técnico-ciudadano y como consecuencia, produce cambios que afectan al reparto de competencias o a la ejecución concreta de las propuestas en relación a los contenidos y al modo que se decide por parte de la ciudadanía.

4. La auto-gestión, y el fortalecimiento de las iniciativas sociales en la ejecución de determinadas propuestas.

5. La búsqueda de estrategias de apoyo mutuo entre colectivos que se mueven en torno a temas comunes, tratando de rentabilizar la consecución de propuestas.

6. La búsqueda de estrategias de apoyo entre organizaciones que trabajan en ámbitos diferenciados, y la generación de espacios comunes de debate, comunicación, como forma de presión hacia la administración.

Por último, es necesario destacar el trabajo realizado con los niños, niñas, chavales y jóvenes, que se puso en marcha el segundo año del proceso a través del convenio de colaboración firmado entre el Ayuntamiento de Sevilla y el grupo de investigación Laboraforo, de la Universidad de Sevilla, dirigido por Dolores Limón. La necesidad de realizar un trabajo sectorial en este sentido, fue puesto de manifiesto tanto por la dirección

**Cuadro 16: Tejido social, redes y plataformas en los P. Participativos de Sevilla**

REDES	TIPOLOGÍA	PROPUESTAS	SISTEMATIZACIÓN
CIUDAD / SECTORIALES	ASOCIACIONES DE MUJERES: 8 DE MARZO LGTB: DEFRENTE DEPORTIVAS: MONTAÑEROS COMUNICACIÓN Y CULTURALES VECINALES / ECOLOGISTAS JUVENTUD / INFANCIA MIGRANTES	PIM, ENCUENTROS DE MUJERES, CELEBRACIÓN 8 MARZO, 25 DE NOVIEMBRE, CAMPAÑA CONTRA LA EXPLOTACIÓN SEXUAL DE LAS MUJERES CINE LGTB, CELEBRACIÓN 25 DE JUNIO, BIBLIOTECA LGTB ROKÓDROMO RADIÓPOLIS ACTIVIDADES CULTURALES EN CENTROS CÍVICOS HUERTOS URBANOS CARRIL BICI ACTIVIDADES PARA LA INFANCIA: CINE INFANTIL, CINE DE VERANO, DISCOTECA EN CENTROS CÍVICOS, ENCUENTROS INTERCULTURALES	1.- El intercambio simbólico y la visibilización que se produce con la participación en el proceso. Destacable sobre todo en el colectivo LGTB, y en el caso de las mujeres. 2.- La rentabilidad práctica en relación con propuestas concretas 3.- La incidencia en las formas habituales de hacer de la administración, generando un nuevo espacio de gestión, 4.- La auto – gestión, y el fortalecimiento de las iniciativas sociales en la ejecución de determinadas propuestas. 5.- La búsqueda de estrategias de apoyo mutuo entre colectivos temas comunes.
BARRIOS	AMPAS ASOCIACIONES DE VECINOS	ACTIVIDADES ESCOLARES PARA MADRES, PADRES Y ALUMNADO, ARREGLOS DE LOS COLEGIOS, ACTIVIDADES Y ARREGLOS EN ESCUELAS DE ADULTOS ACTIVIDADES EN LOS BARRIOS: CABALAGATAS, CRUCES DE MAYO, VELADAS, CARNAVALES, DÍA DE ANDALUCÍA ARREGLOS EN LAS BARRIADAS	6.- Estrategias de apoyo entre organizaciones de diferente tipo y generación de espacios comunes

Fuente: Elaboración propia

metodológica como por la dirección política del proceso. En las II Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos (octubre de 2004), se incorporó el debate

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

sobre la participación infantil contando con ponentes expertos venidos de Brasil (en concreto a través de la experiencia de Sao Paulo) y de otros lugares del Estado Español, con una trayectoria reconocida tanto en presupuestos participativos, en el caso de las experiencias brasileñas, como en otros procesos de participación infantil.

Desde entonces, la experiencia de los Presupuestos Infantiles desarrollados en Sevilla ha adquirido un notable interés por parte de distintos foros, otorgando un valor añadido al proceso general. La participación infantil, después de la experiencia desarrollada (expuesta en las tesis doctorales dirigidas por Dolores Limón, de Valderrama, Ruiz Morales y Rubio mencionadas en este trabajo) el trabajo realizado con los niños y niñas de Sevilla ha supuesto el reconocimiento por parte de la ciudadanía implicada de entender la ciudadanía de pleno derecho de los menores a través de su participación e implicación en el proceso de presupuestos participativos.

Sistematizar algunos elementos de la Democracia Participativa desde las aportaciones de las prácticas concretas es un reto que se abre con cada uno de los procesos (Chávez, 2012, p. 38). Por ello, extraer elementos comunes desde diferentes experiencias, que nos ayuden a sistematizar y construir un proyecto alternativo es la tarea principal que debemos asumir, y seguir de este modo, avanzando en los métodos de trabajo. Es preciso destacar el papel central de los movimientos, en el proceso de los Presupuestos Participativos y en la construcción de ese nuevo espacio público no estatal, para no repetir esquemas populistas, ni clientelistas.

## **4.2. La experiencia provincial de la Diputación Provincial de Málaga.**

### ***4.2.1. La propuesta política. Objetivos perseguidos y condiciones previas.***

Cuevas de San Marcos, Pizarra, Humilladero y Campillos, todos ellos ubicados en la provincia de Málaga, iniciaron sus procesos de Presupuestos Participativos en el año 2006, a través del proyecto Escuela de Ciudadanía Solidaria, impulsado desde la Oficina de Cooperación Internacional Diputación de Málaga a través de la Red CIMAS (Falck, Habegger, Morillas, Díaz, Muñoz, Cortés y Lama, 2008).

En 2007 se crea la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga (OPPPDM), con el objetivo de dar apoyo a los pueblos para la puesta en marcha de los Presupuestos Participativos. Este apoyo, expresado como la voluntad política de los responsables institucionales provinciales, se articula a través de una convocatoria pública anual de una subvención para contratación de un técnico o técnica dinamizadora para promover el desarrollo del proceso en el ámbito local<sup>30</sup> dirigida a los Ayuntamientos de menos de 20.000 habitantes, por un lado, y en la contratación externa de asistencia técnica para la implementación de los presupuestos participativos en los municipios de la provincia, por otro, contratación de la que resulta adjudicatario durante los dos años en que se publica la contratación (entre junio de 2009 y noviembre de 2011) el Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA), que ya venía prestando la asistencia metodológica al Ayuntamiento de Sevilla.

---

30 BOP de Málaga 7 de mayo. p. 64

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

A lo largo de esta experiencia desarrollada entre los años 2006 y 2011, veintiún municipios de la provincia se han sumado a la propuesta. (Informe de la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga OPPPDM – IEPALA, 2011).

Tabla 3. Municipios malagueños con Presupuestos Participativos, impulsados por la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga

COMARCA	MUNICIPIOS	POBLACIÓN	INICIO
ANTEQUERA	HUMILLADERO	3215	2004
	CASABERMEJA	3509	2008
	ALAMEDA	5017	2008
	Vª CONCEPCIÓN	3352	2009
	ANTEQUERA	45037	2008
AXARQUIA	SAYALONGA	1532	2008
	COLMENAR	3625	2009
	TORROX	16395	2009
	RIOGORDO	3090	2009
	ALGARROBO	6029	2010
VALLE GUADALHORCE	COIN	21484	2009
GUADALTEBA	ARDALES	2600	2009
	TEBA	4375	2009
NORORIENTAL	Vª ALGAIDAS	4602	2008
	ARCHIDONA	8868	2008
SIERRA DE LAS NIEVES	EL BURGO	2027	2007
	ISTÁN	1386	2009
SERRANÍA DE RONDA	BENARRABÁ	-	2007
	ALGATOCÍN	929	2009
	BENALAURÍA	508	2007
	GENALGUACIL	538	2010

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del padrón (IECA relativa a cada año) y de la OPPPDM

La experiencia de la Diputación Provincial destaca por ser un proceso innovador, que desde un ámbito distinto al local se fomenta la puesta en marcha de procesos locales dando como resultado que sea la provincia de Málaga la que un mayor número de procesos de presupuestos participativos alberga en el Estado Español en ese periodo.

El desarrollo de los procesos locales en sí, son asumidos por parte de cada equipo de gobierno municipal, a los que se les requiere que, para optar al apoyo de la Oficina



Provincial, asuman como compromiso los principios contenidos en la Declaración de Antequera (Universalidad, Autorreglamentación y Vinculación).

Entre las razones para impulsar experiencias de Democracia Participativa, sus promotores resaltan que “las diversas iniciativas que han surgido en ese otro espacio malagueño, encontramos un creciente número de municipios (que) han comenzado a buscar respuestas al paulatino deterioro democrático y al creciente divorcio entre la ciudadanía y sus instituciones”, en el contexto de la “globalización neoliberal”, donde “destaca la presencia cada vez más significativa de los agentes del mercado en los procesos de toma de decisiones sobre esferas crecientes de la vida individual y colectiva” (Falck *et al* 2008. p.34).

En el artículo publicado por la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga (OPPPDM) y el Instituto de Estudios para América Latina y África (IEPALA) (Morillas, Fernández, Gutiérrez, Campos, Castro, Lama, y Díaz, 2011) que sería quien llevaría a cabo la labor de asistencia técnica y metodológica, se recoge que, la propuesta política se concretaba en tres líneas principales:

1. “La idea de co-gestión de lo público” (Morillas et al., 2011, p. 40), y desde este objetivo, se destaca la necesidad de dotar de herramientas prácticas a la ciudadanía, promoviendo la formación a los actores del proceso desde las propuestas que ya hemos visto en este trabajo de Isaac y Franke (2004), para conseguir el desarrollo de espacios de igualdad para la redistribución del poder político, tal y como propone el Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui (2005).

2. “La necesidad de profundización democrática frente a la crisis de legitimidad de la Democracia Representativa”, entendiendo que los procesos de Presupuestos Participativos pueden “avanzar en la conformación de una ciudadanía

solidaria y en la construcción de ciudades sin desigualdades sociales”, a través de “mecanismos de redistribución de los recursos hacia los sectores con mayores problemas de inclusión social”.

3. Desde lo anterior se hace necesario propiciar un cambio social a través de herramientas de construcción y recuperación de la ciudadanía del siglo XXI que hagan posible la realización de la Democracia Participativa que complemente a la Democracia Representativa con mecanismos de participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones en lo cotidiano en relación con los asuntos de interés público” (Morillas et al., 2011, p. 40).

El compromiso presupuestario. En este punto es necesario advertir que el compromiso presupuestario por parte de la Diputación se concreta en la convocatoria de subvenciones destinadas a los municipios y a la dotación presupuestaria para el apoyo metodológico. El compromiso presupuestario por parte de cada localidad se ha basado en dos tipos de partidas: las correspondientes a recursos propios, y las correspondientes a otras administraciones, ya sea a partidas provinciales, provenientes de la Diputación o autonómicas, provenientes de la junta de Andalucía. En este sentido es importante destacar una diferencia central con la experiencia de Sevilla, y es la escasa capacidad financiera de los municipios pequeños, los cuales tienen que acudir para las grandes inversiones a recursos de otras administraciones, por lo que el compromiso político es indirecto.

#### ***4.2.2. El diseño metodológico.***

El trabajo metodológico desarrollado se hace a través de una contratación externa, como ya hemos apuntado, apoyando puntualmente a los dinamizadores que están adscritos a cada uno de los procesos, y a los responsables institucionales, a través de

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

visitas puntuales a las localidades y de encuentros provinciales de personal técnico, cargos electos y grupos motores, en los que se ponen en común las dificultades y los logros, se intercambia información, se va haciendo el seguimiento y la evaluación. Por parte de la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga se puso especial interés en dos aspectos del diseño metodológico: en la dimensión comunicativa de los procesos y en la formación de los actores involucrados en los mismos.

En la negociación inicial del equipo asesor de IEPALA con los responsables institucionales de la Diputación de Málaga, la propuesta de trabajo para el desarrollo de los Presupuestos Participativos se concretó en ofrecer ese apoyo metodológico y hacer un acompañamiento técnico a los procesos locales, incidiendo en los aspectos comunicativos y formativos de los mismos.

En el periodo que transcurre entre la experiencia de Sevilla (2003-2011) y la experiencia de la provincia de Málaga (2006–2011), a partir de contactos e intercambios entre ambas instituciones y otras entidades locales que están poniendo en marcha procesos similares, se aprueba la Declaración de Antequera. Lo veremos en el siguiente epígrafe, pero es necesario destacarla en este momento, porque son los principios que la misma recoge los que guiarán a nivel político y a nivel metodológico los procesos de la provincia de Málaga, desde que se crea la Oficina Provincial de los Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga. En la Declaración se plantean algunas cuestiones de fundamentación y conceptualización de los procesos en el marco de la crisis de legitimidad de la Democracia Representativa y para ello recurrimos al concepto de Democracia Participativa que presentamos en el Capítulo 1 de este trabajo y que “alude a procesos de devolución del poder que implican la maximización de las posibilidades de incidencia de los ciudadanos en la gestión pública”. (Chávez 2012a. p.45).

En este sentido es necesario señalar la línea en que nos situamos, y que supone la continuidad del modelo iniciado en Sevilla, destacando que los procesos deben contribuir a la recuperación de la ciudadanía y al fortalecimiento de la sociedad civil e impulsar estrategias de inclusión social con los sectores sociales excluidos, entendiendo asimismo, que deben incidir en la gestión participada de los recursos públicos, en la inversión de prioridades y en la transparencia del gasto y de la gestión pública. Por ello, los criterios que se establecen en la Declaración de Antequera, sería el requisito mínimo que asumir, es decir, el compromiso institucional planteados en la negociación inicial con los responsables municipales de las entidades que quisieran sumarse al proyecto promovido por la Oficina Provincial.

Por otro lado, destaca el diseño previo de los procesos, basado en la propuesta metodológica de la investigación participativa, para un desarrollo exitoso de los mismos, como ya habíamos adelantado en el epígrafe anterior (Montecinos, 2009; Allegretti *et al*, 2012). Al igual que en la experiencia de Sevilla, el diseño se basó en la aplicación de algunos de los supuestos de la Investigación Participativa, principalmente en la aplicación de técnicas de diagnóstico, intervención y evaluación provenientes de la investigación social, de la pedagogía, la antropología, el trabajo social y otras disciplinas que han desarrollado este tipo de prácticas en las que los sujetos investigados se convierten en parte activa de los procesos.

Para ello, se debía tener en cuenta la creación de diferentes espacios de participación que pudieran asegurar, en las distintas fases planteadas en los mismos desde la propuesta metodológica que hemos presentado, los principios básicos que era necesario salvaguardar: la negociación inicial para acordar el compromiso presupuestario, los aspectos comunicativos y de difusión, la creación de los grupos motores, la elaboración

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

del autorreglamento, la incorporación de espacios deliberativos, la puesta en práctica de estrategias colectivas para la realización de propuestas, los mecanismos de toma de decisiones, los espacios de seguimiento y rendición de cuentas o la evaluación de los procesos.

Señalamos a continuación algunos de estos elementos<sup>31</sup>:

**División Territorial:** En el caso de las localidades malagueñas más que por la población, se hace necesario por la extensión de los mismos. En muchos de ellos, pueden diferenciar del casco urbano, zonas más dispersas y alejadas del centro urbano (anejos, barriadas, pedanías, pagos) por lo que la creación de zonas dentro de los procesos permite un acercamiento del mismo a esas áreas más alejadas.

**Creación de Grupos Motores:** Tal y como se propone en la propuesta metodológica ya descrita, como grupos de vecinas y vecinos que se implican y ejercen una función central en el desarrollo de los procesos participativos.

**Difusión y aspectos comunicativos:** Esencial para lograr la implicación de la ciudadanía. Tal y como habíamos adelantado, por parte de la OPPDM se pone un especial interés en este aspecto. Destacamos en este punto la tarea asumida por el equipo técnico en coordinación con la OPPDM de la edición del Boletín Digital “Algo se mueve en Málaga”, que incluían distintos aspectos de los procesos locales, la realización de diversos vídeos promocionales de los mismos, o el desarrollo de procesos de comunicación social en los pueblos desde lo que se denominó “la comunicación provocativa” que veremos un poco más adelante.

---

31 Información recogida en el Documento Interno IEPALA para Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga: Informe del proyecto de asistencia técnica para la implementación de los presupuestos participativos en los municipios de la provincia de Málaga. (noviembre 2010 - octubre 2011) y recogido en el artículo publicado por la OPPDM – IEPALA, (Morillas, A. Fernández, M., Gutiérrez, V., Campos, J., Castro, J.A., Lama, M. y Díaz, J., 2011).

**Toma de decisiones: Las Asambleas.** Concebidas como el espacio donde se presentan las propuestas vecinales y se toman las decisiones respecto a las mismas. Se presentan como el espacio central de los presupuestos participativos.

**Espacios Delegados.** Donde sus miembros cumplen funciones específicas, como aplicar criterios de justicia social, trabajar sobre el Autorreglamento o hacer el seguimiento de la ejecución del presupuesto.

**Procesos inclusivos y trabajo sectorial.** Es fundamental de cara a conseguir la implicación de determinados colectivos. Destacando en este sentido, la promoción de la participación de colectivos que por lo general están más alejados de los procesos de toma de decisiones: las mujeres, los jóvenes, la infancia o las personas inmigrantes.

#### ***4.2.3. La dimensión comunicativa.***

Aun formando parte del diseño metodológico, en la provincia de Málaga destaca el esfuerzo realizado en la promoción de campañas comunicativas locales (Díaz Becerra, 2015). La necesidad de información, comunicación y difusión de los procesos es una constante en las experiencias de Presupuestos Participativos, de forma continuada y en las diferentes fases. Las campañas de difusión de cada proceso fueron diseñadas de manera participada, a través de los Grupos Motores locales, o a través de grupos vecinales que trabajen específicamente la dimensión comunicativa de los procesos. Aun siendo una necesidad permanente hay momentos en los procesos, que requieren un esfuerzo adicional y una difusión masiva con el fin de implicar al mayor número de vecinas y vecinos en los procesos locales.

En algunos casos, se pusieron en práctica procesos de comunicación a través de lo que se llamó la “campaña de comunicación provocativa” que básicamente consistió en el diseño de las campañas de comunicación partiendo del análisis de los medios de

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

comunicación existentes en el ámbito local, comarcal y provincial, así como de otros espacios informales especialmente permeables a la comunicación interpersonal. Posteriormente, se detecta qué elementos provocan identificación en el municipio, con el objetivo de utilizarlos creativamente en los materiales de difusión trabajados colectivamente en el ámbito del Grupo Motor para la difusión y promoción del presupuesto participativo. La implicación de los técnicos municipales dedicados a tareas de comunicación en los ayuntamientos ha sido central. En la campaña de Comunicación Provocativa se utilizaron diversos tipos de medios: cartelería con reproducción de las imágenes, fotografías y fotomontajes de los elementos identificativos del municipio en torno a los cuales se conformarán las campañas; o vídeos grabados en el municipio en torno a la campaña para su difusión posterior.

En las diferentes localidades, se ha tenido en cuenta el calendario establecido para el desarrollo del proceso para prestar asistencia a los Grupos Motores en la difusión del proceso en su labor de dinamización. Para ello, se les ha ofrecido apoyo puntual para el diseño y difusión de la cartelería, cartas de convocatorias, y otros materiales necesarios para una difusión amplia de las convocatorias: renovación del Grupo Motor; difusión durante el plazo de presentación de propuestas, difusión de la convocatoria de asambleas de priorización; difusión de reuniones informativas sobre los aspectos relevantes del proceso, de las propuestas aprobadas o del estado de ejecución de las propuestas incorporadas a los Presupuestos Públicos. Para la información relativa al estado de ejecución de las propuestas incorporadas en los Presupuestos, se ha planteado y en algunos casos se ha editado un boletín informativo en los que se recogen las propuestas aprobadas, la cantidad presupuestaria asignada y el estado de ejecución en que se encuentra la propuesta (en proyecto, iniciada, finalizada). Se prestó especial interés a la

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

asistencia en el diseño de herramientas digitales (páginas web, boletines digitales, redes sociales – facebook, twitter, etc), sobre todo dirigidas a aquellos colectivos con más disposición a utilizar tales medios.

Imágenes 6 y 7. Campañas de comunicación provocativa en la difusión inicial de Algarrobo y de Istán



Imagen 8. Campaña para la renovación del Grupo Motor de Casabermeja





Imagen 9. “Yo Participo, Tú Participas, Él Participa, Nosotras Participamos, Vosotros Participáis, Tod@s podemos”



**Campañas de difusión institucional.** En la negociación inicial con los responsables municipales se planteó la necesidad de una campaña de comunicación provocativa, junto a la necesidad de apoyar al Grupo Motor con medios institucionales. En este sentido, era fundamental el apoyo en el diseño de campañas institucionales en las que será necesario resaltar los elementos centrales en relación con la fase en que se encuentren los procesos: Convocatorias a Asambleas, Fortalecimiento de los Grupos Motores, Información sobre el estado de ejecución de las propuestas de ejercicios anteriores, etc. Las propuestas para las campañas institucionales fueron presentadas y debatidas con los grupos motores de las localidades, de acuerdo con las necesidades por estos planteadas.

Imagen 10: no sigas el cuento, crea tu realidad



Para ello, se proponía la utilización de los medios locales de comunicación existentes: radio, tv local y periódicos de ámbito municipal, comarcal o provincial. Como ejemplo de ello se ha producido en Teba la telenovela emitida por la TV local “Estrella propone amor”, sobre el proceso de la localidad. Se ha propuesto la utilización de espacios institucionales para la difusión a través de cartelería: oficinas y espacios municipales, infraestructuras públicas existentes en el municipio (colegios, piscinas, ambulatorios, mercados, ...) y aquellos que identifiquen los grupos motores en los talleres de mapeos realizados.

Desde la Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga se editaron distintos tipos de cartelería y folletos informativos, y se trabajó en la preparación,

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

diseño y definición de contenidos del Boletín Digital “Algo se mueve en Málaga”  
(informativo periódico de los procesos de Presupuestos Participativos en la provincia).

Imagen 11. Boletín informativo de los Presupuestos Participativos de la Provincia de Málaga



#### 4.2.4. La formación al servicio del proceso.

Para la Oficina Provincial de los Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga la formación, junto con el acompañamiento metodológico y la dimensión comunicativa de los procesos, ha sido un elemento fundamental para la implementación de los mismos, considerándose la importancia que ésta tiene para todos los actores

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

implicados en las prácticas locales. Desde la Oficina Provincial, con el apoyo metodológico de IEPALA, se concretó un Plan de Formación que contemplaba, por un lado, aspectos de contenido de los procesos, y por otro, una oportunidad para el encuentro, la reflexión y el intercambio de experiencias desarrolladas en el periodo en que la Oficina Provincial estuvo funcionando.

Imagen 12. Seminario de formación provincial en Archidona



El Plan de Formación contemplaba la realización de varias Jornadas durante el año 2009, en las que se trataron temas de comunicación, “Comunic-Acción provocativa”, de inclusión social y, en concreto sobre el trabajo sectorial con perspectiva de género, “Aportaciones feministas a las democracias participativas”, y sobre la dinamización juvenil, “Dinamización juvenil para la participación: estrategias creativas”. Asimismo, a partir de la colaboración con la Universidad de Málaga, se celebraron unas Jornadas sobre “Participación Ciudadana” en colaboración con la Escuela de Trabajo Social.

Entre los años 2010 y 2011, las sesiones de formación dirigidas al personal técnico y a los responsables políticos, se articularon a través de encuentros periódicos para la puesta en común del desarrollo de las experiencias de la provincia. Por otro lado, se

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

celebraron varios Encuentros de Grupos Motores en el mismo periodo, con el fin de realizar un intercambio de experiencias que al mismo tiempo sirviera para hacer el seguimiento y evaluar los procesos.

Imagen 13. Convocatoria formativa inicio de los procesos



Imágenes 14 y 15. Cartelería convocatoria Encuentros Provinciales de Grupos Motores



#### ***4.2.5. Análisis de las prácticas locales desde la aplicación de los principios básicos***

En el capítulo al que hemos hecho referencia, publicado por la OPPPDM – IEPALA (Morillas *et al*, 2011), se destaca el grado de aplicación de los principios de la Declaración de Antequera en los procesos locales, como indicadores para el análisis de los mismos.

Tomamos del Informe de Evaluación 2009- 2010 elaborado por IEPALA para la Oficina de Provincial de Presupuestos Participativos de la Provincia de Málaga, presentado en el Congreso de Democracia Participativa y Desarrollo Local celebrado en el mes de diciembre de 2010 y publicado en 2011, e incluido como Anexo de este trabajo, los siguientes elementos:

En primer lugar, desde la evaluación realizada, los tres principios enunciados en la Declaración de Antequera, Autorreglamentación, Universalidad y Vinculación, son asumidos por todas las localidades analizadas.

**El Principio de Autorreglamentación.** En relación con la Autorreglamentación, aunque en las localidades adscritas al proyecto provincial se dotan de un conjunto de normas que definen los procesos, algunas veces se asume más como una obligación, puesto que es un requisito para acceder a la subvención otorgada por la Diputación Provincial. A pesar de ello, se considera importante que la elaboración de las normas se haga por parte de la ciudadanía, pues es una forma de reflexionar sobre los principios de los presupuestos participativos y la forma en que éstos se concretan.

... en algunas ocasiones el trabajo de autorreglamentación ha corrido el riesgo de plantearse de forma tediosa, a partir de lenguajes crípticos, demasiado administrativos o incluso jurídicos a los que una parte importante de los participantes de los procesos no suele atraer. (Morillas *et al*, 2011, p.71)



Imagen 16. Cartografía municipios con Presupuestos Participativos

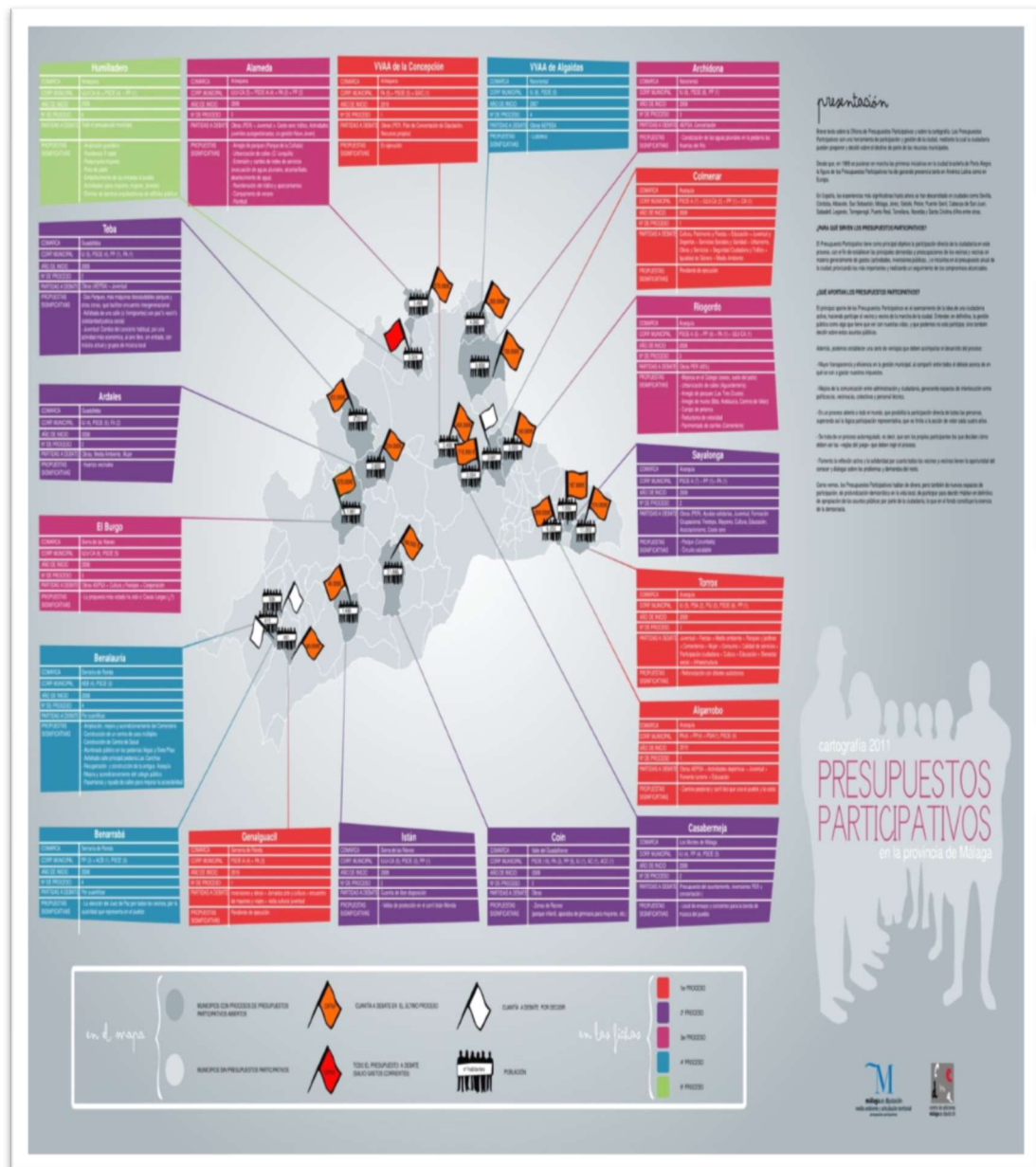


Imagen 17. Autorreglamento de Villanueva de Algaidas



**El Principio de Universalidad.** Se acepta este principio según el cual, la participación se ejerce directamente a través de la fórmula una persona, un voto, pero se considera importante que se complemente con la incorporación de determinados sectores de la población, destacando en este sentido la necesidad de que se camine hacia procesos inclusivos, pues según se refleja en el informe, se detecta como una necesidad y se plantea como un elemento que es necesario reforzar y desarrollar.

Se reflejan en el informe determinadas restricciones de participación en cuanto a la edad, o en cuanto a la necesidad de estar empadronado/a en el municipio para poder participar en la fase de toma de decisiones a través del voto. Ahora bien, en algunas localidades la inclusión de la infancia se ha trabajado de forma específica en algunas localidades, como en Casabermeja, o en Teba, donde los niños y las niñas pueden participar con derecho al voto desde los 5 y los 6 años respectivamente. En Alameda o en Archidona se ha realizado, por otra parte, un trabajo específico con los y las jóvenes del municipio. Destaca en este sentido la relación entre partidas municipales puestas a debate por parte de los equipos de gobierno municipales, en estos casos, desde las áreas de Juventud, y la dinamización de los sectores vinculados a las mismas.

En este caso, como por regla general en otros procesos de participación, la preocupación por parte de sus promotores es la de implicar a este sector de la población en los asuntos públicos, pues aun teniendo la posibilidad, por lo general, no se identifican y no se siente llamados a participar, lo que requiere de un trabajo específico con el objetivo de lograr su implicación. El caso de Archidona y de Alameda, destacan entre las prácticas malagueñas que han logrado crear grupos juveniles en sus respectivas localidades vinculados a los presupuestos participativos, cuando por parte del



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Ayuntamiento se les invita a decidir sobre las propuestas destinadas al proceso por sus respectivas áreas de juventud. En el caso de Alameda destacan un conjunto de actividades juveniles que van cohesionando el grupo, y en el caso de Archidona la propuesta se vincula a la reforma del Silo existente en el pueblo y destinado a convertirlo en la Casa de Juventud, cuyo diseño y programación de actividades se realiza con el grupo de jóvenes vinculados a los presupuestos participativos.

En relación con la participación de las personas extranjeras, al plantearse la necesidad del empadronamiento, se está dejando fuera a un número importante de extranjeros que mantienen la residencia en su país de origen, por ello, tal requerimiento limita la participación de los mismos, siendo el empadronamiento un requisito para poder participar en el proceso plenamente.

La participación de las mujeres destaca por la implicación en el Grupo Motor y en las actividades que se han ido generando en relación con el presupuesto participativo. Los casos de Benarrabá o Benalauría (en este último ejemplo es destacable además su carácter innovador en la consideración de un "presupuesto participativo sensible a la perspectiva de género"), entre otros, ponen de manifiesto esta circunstancia. A partir de esta presencia mayoritaria, reza en el documento de evaluación,

debemos preguntarnos en qué medida el presupuesto participativo es un espacio "feminizado", en un doble sentido. Por un lado, "feminizado" respecto a la relevancia de las áreas y cuantías a debate, que permiten algunas mejoras relativas al bienestar de la vida del municipio (un parque infantil, rampas de acceso o mejora del alumbrado pueden ser buenos ejemplos), pero con escasa capacidad de introducir cambios a nivel estratégico (modelo de municipio...). Por otro lado, "feminizado" en tanto que se identifica con esta esfera de la política de lo cotidiano (eminente "femenina", según cierto sentir dominante en nuestras sociedades) y por ello mismo es desvalorizado, por oposición a ese otro lugar donde se toman las "grandes decisiones" y donde se sucede la "política con mayúsculas" (eminente "masculino", según esos mismos

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

sentires). Al igual que podemos hablar de esta marca de género en los procesos, podríamos añadir otras marcas (relativas, por ejemplo, a niveles socioeconómicos o culturales) que acentúan esta desvalorización, esta identificación de los procesos con lugares de importancia limitada y escaso interés para determinados perfiles (varón, nivel socio económico medio-alto, etc). Se hace necesario, pues, una acción-reflexión en diversos sentidos: por un lado, poniendo en valor este universo de lo cotidiano que en sentido amplio podríamos identificar con la esfera de los cuidados (parques para que nuestr@s niñ@s puedan jugar, rampas para facilitar el paso a quienes tenemos de manera temporal o permanente otras formas de movernos por la ciudad...), lugar central para el "bienvivir" de nuestros vecinos y vecinas; por otro, reclamando la corresponsabilidad social respecto a estas cuestiones (no son sólo "asunto de mujeres"); a la vez, trabajando por una capacidad real de los procesos de incidir en el rumbo de los acontecimientos, de producir otros modelos, de construir mundos más habitables para todas y todos. (Morillas *et al*, 2011, p.75-76)

Cuando se pretende determinar el perfil del participante en los procesos en la provincia, el informe apunta que “se puede definir como mujer, de mediana - avanzada edad, de nivel socioeconómico medio – ama de casa-, que contrasta con la baja participación por lo general de jóvenes, (exceptuando los casos anteriores), hombres de mediana edad, migrantes”. (Morillas *et al*, 2011, p.76).

En relación con las organizaciones sociales, el documento de evaluación plantea que, por lo general, los colectivos y asociaciones locales permanecen alejadas de los procesos de presupuestos participativos de la provincia. Parece que el tejido organizado de las diferentes experiencias no ha tenido un papel destacable. Quizá se hubiera tenido que poner énfasis en este aspecto, como forma de lograr el fortalecimiento de la sociedad civil a través de las redes organizadas existentes.

En relación con el fomento de la universalidad, el informe de evaluación que estamos tomando como fuente de análisis, destaca la posición que los grupos motores están tomando en los respectivos procesos. Quizá una falta de definición de tareas y

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

funciones en el momento de plantear los procesos puede acarrear un menoscabo en lo que se pretende desde la propuesta metodológica, pues en algunos casos se pueden estar conformando como un órgano de decisión, más que como un grupo de trabajo.

Entre las disfunciones en algunos casos en relación con las tareas y el papel que los grupos motores deben desempeñar en los procesos guiados por la investigación participativa, el informe destaca algunos elementos que tienen que ver con la toma de decisiones importantes para el proceso, que deben recaer en el conjunto de la ciudadanía y no en un grupo más o menos cercano a los grupos políticos que conforman los gobiernos municipales, lo que supondría una desvirtuación de la metodología que se está proponiendo:

Se ha genera (do) un Grupo Motor con un papel fuerte de cara a decisiones que debían recaer en el conjunto de la población, restándose de esta forma peso al principio de universalidad, y de diversidad que el Grupo Motor debe incorporar. (Morillas *et al*, 2011, p.79)

Por otro lado, desde la esencia de los procesos participativos, la propuesta establece la necesidad de que estos grupos estén constituidos únicamente por ciudadanos, incidiendo en dicho carácter y en su papel dinamizador del proceso, y “no como (un reflejo de las) estructuras de poder”. Sin embargo,

La presencia de los cargos públicos en algunas experiencias ha generado debates innecesarios, si desde un principio se hubiese encarado las funciones y tareas de este grupo desde la filosofía que los inspira desde las metodologías participativas que se están tratando de aplicar en los diferentes procesos”. (Morillas *et al*, 2011, p.79)

**La Vinculación** es el siguiente principio que ha servido de indicador en el proceso de evaluación realizado. Junto a las áreas y partidas que entran a debate, la ejecución de las propuestas aprobadas constituye los aspectos fundamentales para comprobar si el compromiso político explicitado en la negociación inicial se cumple por parte de los

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

equipos de gobierno. En el caso de los municipios malagueños, destaca su escasa capacidad económica, por lo que, junto a los recursos propios de los Ayuntamientos, casi todas las experiencias ponen a debate partidas que corresponden a otras administraciones, como los planes de Concertación, que dependen de la Diputación Provincial o las obras AEPSA, que corresponden a la Junta de Andalucía. Encontramos una diferencia sustancial respecto al caso de Sevilla. La capacidad financiera de los pueblos, menores de 20.000 habitantes es mucho menor que la de una ciudad de 700.000. En este caso se hizo imprescindible destinar partidas que no son de competencia municipal, como los Planes de Fomento al Empleo Agrario (PFEA, AEPSA, PER), financiados por la Junta de Andalucía, que tienen como objetivo que la realización de las inversiones y obras sean realizadas por las personas de los respectivos pueblos, promoviendo políticas de empleo por esta vía. Por otro lado, los Planes Concertados de Diputación suponen la realización de obras y actividades cuyo coste excede a las capacidades locales y son financiadas por la administración provincial.

La ejecución de las propuestas significa la asunción plena del principio de vinculación. Un factor que se reconoce como una debilidad de los procesos en general es el tiempo que transcurre desde que se hace la propuesta hasta que esta se ejecuta: el cumplimiento no es inmediato, sino que, desde que se presentan las propuestas, se votan y se incorporan al Presupuesto Municipal, hasta que son ejecutadas puede transcurrir meses, y en determinados casos, y más aun tratándose de obras que no dependen de los recursos propios del ayuntamiento, incluso más de un año. En este sentido, el ritmo de ejecución es una debilidad que se repite en los diferentes procesos como constante que debe ser mejorada, teniendo en cuenta a su vez la necesidad de plazos que requieren los procedimientos de contratación pública.

[illegible]

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

A medida que los procesos van desarrollándose, van ganando en confianza, al poder reconocerse la voluntad política en la ejecución de las propuestas que fueron presentadas y aprobadas por la ciudadanía:

En aquellos procesos que ya han cumplido sus primeros años, ya van ejecutando las obras y programas propuestos y decididos en ejercicios anteriores, se va adquiriendo una mayor confianza y credibilidad del proceso por parte de la ciudadanía. Y ello incide en el incremento de la participación en las localidades donde se llevan ya varios procesos de presupuestos participativos.

La participación en la gestión es otra fórmula de implicación de la ciudadanía en los procesos, Teba, Ardales, Archidona o Alameda son ejemplos de tal circunstancia:

Una iniciativa interesante que está empezando a debatirse en algunas localidades, es la posibilidad de incorporar a la ciudadanía en la ejecución y diseño de algunas de las propuestas aprobadas, en casos específicos, como el diseño del Parque en Teba, la gestión de Huertos en Ardales, y algunas actividades juveniles, en Archidona o en Alameda.

Además de los anteriores principios, que desde la convocatoria de subvenciones que la Diputación de Málaga recoge como requisito mínimo para poder acceder a la misma, otros aspectos, como la deliberación y la justicia social fueron considerados como aspectos a desarrollar en los respectivos procesos locales. En ese sentido, en el informe se destaca la necesidad de generar espacios concretos a lo largo de los procesos que promuevan la deliberación pública, de cara a conseguir reflexiones colectivas en torno a las necesidades más urgentes o sentidas y no restringir la capacidad de decisión únicamente al acto del voto individual.

Con respecto a la Justicia Social, esta se viene dando “como fin a conseguir”, como algo que debe ser generado en el desarrollo de los procesos, no habiéndose aplicado

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

“criterios” como tales, como se habían trabajado, por ejemplo, en el caso de Sevilla, aduciendo la dificultad técnica y de comprensión de los mismos por parte de la ciudadanía. Y en este sentido,

“en la dimensión de justicia social, a pesar de que la mayoría la recoge (a excepción de Cuevas y Archidona) en sus autorreglamentos, únicamente dos los aplican (Casabermeja y Humilladero). Esta disonancia entre lo planteado y lo ejecutado puede ser explicada por la complejidad que conlleva, e incluso por el rechazo de los ciudadanos a que se ponderen las propuestas ya votadas. Por ello es necesario trabajar más los criterios de justicia social, comenzando por una reelaboración de los mismos”. (García-Leiva, Domínguez-Fuentes, Hombrados, Palacios, Marente y Gutierrez, 2011, p.28)

Se incluyen como anexos del trabajo desarrollado en la provincia de Málaga los informes presentados a la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga elaborados por IEPALA, de cuyo equipo técnico y asesor metodológico ha formado parte la autora de este trabajo como coordinadora del mismo.

### **4.3. Confluencias de los modelos**

#### ***4.3.1. Condiciones previas y metodología aplicada en los procesos***

Con la descripción de las dos experiencias que hemos hecho en este capítulo queríamos destacar el cumplimiento de los elementos que deben asegurar los procesos de democracia participativa que se articulan a través de los Presupuestos Participativos. El esquema que hemos seguido lo hemos estructurado en función de dichos elementos, y hemos constatado cómo éstos han sido tomados en cuenta en el desarrollo de ambas experiencias.

En relación con la experiencia de Sevilla, ya en la negociación inicial se sentaron las bases, tanto de los principios y objetivos del proyecto como de la metodología a seguir, y en el caso de la experiencia provincial, al menos por parte de la Oficina de Presupuestos

Participativos, son estos principios los que se toman como requisitos para el desarrollo de las prácticas locales.

Por otro lado, hemos destacado cómo los procesos tienen como objetivos promover la inclusión social y dotar a la ciudadanía de herramientas necesarias para la intervención social, destacando en este sentido la necesidad de un trabajo sectorial dirigido a los colectivos menos favorecidos social y económicamente, y la formación como aspecto central que ahonda en la dimensión pedagógica de los Presupuestos Participativos. Por otra parte, la dimensión comunicativa ha sido un aspecto destacable en ambas experiencias, como requisito de partida que debe ser tenido en cuenta en cualquier proceso de participación.

Sí queremos evidenciar algunos resultados de ambas experiencias a partir de la investigación internacional Parlocal realizada en el año 2011, con fondos de la UE y promovida por la Diputación de Málaga, la Intendencia de Paysandú (Uruguay) y FEDOMU (Federación Dominicana de Municipios), comparativa de varias experiencias de Presupuestos Participativos en el Estado Español, en República Dominicana y en Uruguay. En la misma, la autora de esta tesis formó parte del Comité Científico, teniendo como responsabilidades, la coordinación de país (España) y el objetivo 3: Evaluar los niveles de participación, así como los perfiles de los participantes. Para la realización de la misma se tomó una muestra representativa de los tres países que, en el caso español, incluía Sevilla, Getafe (Madrid), Santa Cristina de Aro (Gerona), Algeciras (Cádiz), Torreperogil (Jaen) y Humilladero, Alameda, Casabermeja, Archidona y Teba. Estas últimas cinco experiencias, incluidas en el proyecto de la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga. Este proyecto, estuvo apoyado metodológicamente en la recogida de información a través de una ficha que se elaboró



teniendo en cuenta los elementos citados y otra información complementaria, y que se envió a todos los ayuntamientos investigados, así como por la realización de entrevistas en profundidad dirigidas a cargos públicos, personal técnico y ciudadanos vinculados a los respectivos procesos, y la consulta a los documentos generados en cada uno de ellos.

De los resultados de esta investigación, destacamos algunos aspectos que conciernen a las prácticas analizadas en esta tesis, como son la incorporación de los Principios Básicos de los Presupuestos Participativos en los mismos y los espacios de participación creados en los procesos, como forma de articulación metodológica destinada a concretar los objetivos perseguidos. En el informe de la investigación se destaca cómo todas las prácticas españolas incluyen los principios en los autorreglamentos de los que las mismas se han dotado. Veremos cómo estos principios han sido asumidos por los municipios que hemos estudiado, puesto que todos ellos han formado parte, y han sido promotores de la Red Estatal de Municipios por la Democracia Participativa, que veremos en el siguiente epígrafe, y que desde su fundación elaboraron la Declaración de Antequera, que como documento fundacional de la Red recoge tales principios. Por otro lado, en relación con los espacios de participación de los que se han dotado las distintas experiencias analizadas, veremos como todos los procesos españoles, y en concreto los municipios andaluces que hemos analizado en este trabajo, incorporan espacios de dinamización, deliberativos, de toma de decisiones y de rendición de cuentas, como forma de concretar los principios que hemos visto.

#### ***4.3.2. La Red de Ciudades por la Democracia Participativa***

Casi al mismo tiempo que la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga, en el mes de julio de 2008, se creaba la Red Estatal por la Democracia Participativa (FAMSI, RED FAL, Diputación de Málaga, Red Estatal por los

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Presupuestos Participativos, s. f.) a la que se suman una cincuentena de ayuntamientos del Estado Español, entre ellos los municipios de la provincia de Málaga por la Diputación. Dicha entidad ha actuado como impulsora y promotora de la Red junto con otros ayuntamientos que ya venían desarrollando la misma propuesta política para la puesta en marcha del Presupuesto Participativo, entre ellos, Sevilla, Getafe, Córdoba, Torreperojil o Santa Cristina de Aro.

En el mismo acto las entidades que promueven la Red Estatal por la Democracia Participativa, a las que se suman otras organizaciones del ámbito académico y social, aprueban la Declaración de Antequera, (FAMSI, RED FAL, Diputación de Málaga, Red Estatal por los Presupuestos Participativos, s. f., p. 57) como documento que recoge la fundamentación política de los procesos y los criterios mínimos que debieran ser asumidos por aquellos municipios que vayan a desarrollar los Presupuestos Participativos bajo los principios que persiguen la lógica de profundización democrática: Autorreglamentado, Vinculante, Universal, con un sistema de Seguimiento, Control Social del proceso y Rendición de Cuentas y Deliberativo (Allegretti, García Leiva, y Paño, 2011).

A medida que los procesos de Presupuestos Participativos se van extendiendo a nuevas localidades, se van dando grandes esfuerzos por parte de las ciudades impulsoras para la creación de redes supralocales e internacionales de Presupuestos Participativos. Los ejemplos iniciales se dan en Brasil, con la creación de la Red del Nordeste brasileño, y en otros contextos, como en Italia, la Rete Novo Municipio, o en España, la Red Estatal por la Democracia Participativa, creada el mes de julio de 2008 en la ciudad de Antequera.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Con el fin de apoyar las relaciones y el apoyo mutuo entre ciudades, existen varios Encuentros Internacionales anuales, como punto de encuentro entre las diferentes experiencias.

El Observatorio Internacional de Democracia Participativa (OIDP), órgano dependiente de la CGLU (Consejo y Gobiernos Locales Unidos) con sede en el Ayuntamiento de Barcelona, desarrolla un programa para el reconocimiento de la Buena Práctica en materia de participación (en el que se hace entrega de una Distinción Especial y cuatro Menciones) a diferentes ciudades o prácticas de democracia participativa, y reúne anualmente (en noviembre) a numerosas ciudades que ejecutan Presupuestos Participativos. Sevilla obtuvo una Mención en el año 2006. La Región Rhones Alpes, en Francia la organización RDR (Radicalizar Radicalmente la Democracia) ha organizado en distintos años un Encuentro Mundial por la Democracia Participativa, con participación de ciudades de Europa, América Latina, África y Asia. Porto Alegre, a través de la organización CIDADE, organiza también sus seminarios de debate anuales.

Los Foros Sociales Mundiales y Continentales incorporan en sus agendas, a través del Foro de Autoridades Locales (el conjunto de Gobiernos Locales del ala progresista de la CGLU), el debate de la situación de la democracia participativa, y los presupuestos participativos como experiencias y políticas locales a desarrollar.

En Sevilla, cada año entre 2003 y 2011 se organizaron las Jornadas Internacionales de Presupuestos Participativos y cada año se invitan experiencias latinoamericanas, europeas, así como investigadores internacionales que analizan y sistematizan las diferentes modalidades, la ejecución que se están dando a los Presupuestos Participativos en diferentes contextos, así como el uso que se está haciendo

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

del proyecto por parte de organismos internacionales y gobiernos conservadores. Estos analistas trabajan igualmente en red desde diferentes ciudades: Centro de Estudios Sociales-CES, Coimbra; Transnational Institute-TNI, Ámsterdam; Instituto Marc Bloch, Berlín; o la Red Transform (en varias ciudades: Madrid, Berlín, Viena, Atenas).

En el mes de noviembre de 2006, en el contexto de las Jornadas Internacionales de Sevilla, se hizo una convocatoria a todas las ciudades del Estado Español que hacían o decían hacer Presupuestos Participativos. Entre otros asistieron Getafe, varias localidades de la provincia de Málaga (Campillos, Humilladero, Cuevas de San Marcos y Pizarra) que estaban iniciando el proceso, Córdoba, Torreperogil (Jaén), Petrer (Alicante), Albacete, Donosti, entre otras, que venían todas ellas desarrollando Presupuestos Participativos, no todas bajo el mismo modelo.

A partir de aquí, en el Foro Social Mundial celebrado en Nairobi en enero de 2007, en el marco de la Red FAL (Foro de Autoridades Locales), queda aprobada una agenda de trabajo para la continuidad de la constitución de la Red Estatal de Ciudades con Presupuesto Participativo<sup>32</sup>, implicando además de al Ayuntamiento de Sevilla, a la Diputación de Málaga, al Ayuntamiento de Córdoba, al Ayuntamiento de Getafe (Madrid), al de Torreperogil (Jaén) y al de Petrer (Alicante). En el mes de marzo de 2007 se firma por parte de estos Ayuntamientos la Declaración de Málaga, en la que se incluyen los principios básicos que deben contemplar las prácticas de Presupuestos Participativos. En el mes de noviembre de 2007, en el marco de las Jornadas internacionales de Sevilla, se plantea el apoyo a la Red por parte de Universidades, ONG's y Grupos de Trabajo del ámbito social, para dimensionar la Red Estatal en estos espacios.

---

<sup>32</sup> Los Presupuestos Participativos y sus Redes. Cuadernos para el nuevo municipio. Famsi. Diputación de Málaga.

#### Cuadro 17. Declaración de Málaga

“Entendemos que unos presupuestos participativos así concebidos deben incluir los siguientes condicionantes:

- Autorreglamentado.
- Vinculante.
- Con elección de delegados con mandato imperativo de la Asamblea.
- Contando con espacios deliberativos (foros) previos al proceso asambleario.
- Democracia directa (un hombre, una mujer, un voto).
- Con sistemas de seguimiento de lo aprobado y contraloría social. Rendición de cuentas.
- Encaminado a la inclusión social y la superación de las desigualdades
- Generando formación para la apropiación del proceso por parte de la ciudadanía
- Poniendo al servicio del proceso a la institución y a su maquinaria administrativa”

Fuente: Declaración de Málaga. 30 de marzo de 2007

En el mes de Julio de 2008, en Antequera, y a iniciativa de la Oficina de Presupuestos Participativos que se había creado unos meses antes en la Diputación de Málaga para el impulso de procesos de Presupuestos Participativos en los municipios de esta provincia, se crea la Red Estatal de Ciudades por la Democracia Participativa, a la que se adhieren más de 50 municipios del Estado Español y apoyan diversas organizaciones (ONG's, universidades, organizaciones sociales). En este Encuentro, las entidades que componen la Red Estatal por la Democracia Participativa, a las que se suman otras organizaciones del ámbito académico y social, aprueban la Declaración de Antequera, como documento que recoge la fundamentación política de los procesos y los criterios mínimos que entendemos, debieran ser asumidos por aquellos municipios que

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

vayan a desarrollar los Presupuestos Participativos bajo la lógica de profundización democrática expuesta anteriormente:

#### Cuadro 18. Declaración de Antequera

Autorreglamentado: las normas del proceso son fruto del debate ciudadano y son elaboradas por la propia ciudadanía.

Vinculante: la necesidad de que el Gobierno Municipal acepte las propuestas y las decisiones ciudadanas respecto al proceso.

Universal: abierto a todas las vecinas y los vecinos, estén o no vinculados a colectivos u organizaciones sociales.

Con un sistema de Seguimiento, Control Social del proceso y Rendición de Cuentas: para asegurar que se cumplen las decisiones ciudadanas.

Deliberativo: con espacios de reflexión, debate y puesta en común de las necesidades y propuestas antes del momento asambleario de toma de decisiones.

Fuente: Declaración de Antequera, Julio 2008

Entre Sevilla y los pueblos y la Diputación Provincial de Málaga se han venido manteniendo relaciones estables con otras experiencias y prácticas que se están desarrollando en otras ciudades del Estado Español, entre 2007 y 2011: Getafe (Madrid), Santa Cristina de Aro (Gerona), Córdoba, Torreperogil (Jaén). A la Red se han ido incorporando Algeciras, Gines, Novelda y Elche. Entre 2011 y 2014, provocado por los cambios en los equipos de gobierno municipales, ha vuelto a variar la conformación de la Red Estatal. Hay que destacar que el compromiso municipal plasmado en sucesivas Declaraciones se ha ido renovando en los Encuentros que cada año ha reunido a los municipios que conforman la Red Estatal: la Declaración del Porvenir (Sevilla) en 2009, la Declaración de Getafe en 2010, la Declaración de Rivas Vaciamadrid en 2011, la Declaración de Peligros en 2012 y la Declaración de Mollina en 2014. Estas relaciones se refuerzan en los ámbitos de encuentros nacionales e internacionales (Jornadas,

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Seminarios, Congresos, etc.), y en la cooperación en acciones puntuales: páginas web, preparación de manual de Presupuestos Participativos, participación en actos y jornadas celebrados desde las diferentes ciudades.

Otro aspecto que cabe mencionar en este punto es la celebración de los Encuentros Ibéricos de carácter bianual e internacional, celebrados entre las redes española y portuguesa. El primero de ellos celebrado en Odemira, Portugal, los días 16 y 17 de noviembre de 2012, en los que participaron los grupos motores, técnicos dinamizadores y representantes institucionales de las localidades malagueñas de Archidona, Alameda, Casabermeja, Humilladero y de Peligros (Granada). Dos años más tarde, con el apoyo de la Dirección General de Derechos de Ciudadanía, Participación y Voluntariado de la Consejería de Relaciones institucionales y Administración Local de la Junta de Andalucía, el II Encuentro tuvo lugar en las localidades de Mollina y de Archidona, los días 14 y 15 de marzo de 2014. El III Encuentro, en Ponta Delgada, en las Islas Azores, ha tenido lugar en el mes de abril de 2016, como forma de dar continuidad de forma coordinada a las experiencias españolas y portuguesas, quedando emplazado el municipio de La Coruña para la celebración del IV Encuentro, que tendrá lugar en 2018.

Aportaciones Metodológicas en la Construcción de los Derechos de Ciudadanía:  
La Participación Ciudadana en la Elaboración de las Políticas Públicas.

---

Virginia Gutiérrez Barbarrusa



**PARTE III: ESTUDIO DE CASO. LA  
ELABORACIÓN DEL ANTEPROYECTO DE LEY  
DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE  
ANDALUCÍA**

Aportaciones Metodológicas en la Construcción de los Derechos de Ciudadanía:  
La Participación Ciudadana en la Elaboración de las Políticas Públicas.

---

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

## **Capítulo 5. La Elaboración del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía**

### **5.1. Metodología de investigación**

¿Por qué hemos seleccionado la elaboración participada del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana como estudio de caso de este trabajo?

El estudio de caso (por ejemplo, Coller, 2005; Neiman y Quaranta, 2006; Dente y Subirats, 2014) es un método de investigación y uno de los enfoques más usados en las ciencias políticas y sociales, que incorpora una mirada específica, en el que el caso o los casos, pueden estar constituidos por cualquier objeto de naturaleza social: por un fenómeno, un hecho, un grupo, una relación, una institución, una organización o un proceso social. En este sentido, se ha considerado la pertinencia y adecuación de dicho método, dada la naturaleza de los procesos decisionales, y en concreto por las características del que se toma en este trabajo como objeto de estudio.

Por un lado, se trata de analizar una experiencia innovadora e ilustrativa del objeto de estudio de nuestro trabajo, esto es, la participación ciudadana en el proceso de elaboración de una política pública, en concreto en el diseño de una Ley. Aunque la Ley, finalmente, tendría que ser aprobada por el Parlamento Andaluz, constituyendo un acto político en sentido más estricto, entendemos este caso como un ejemplo de proceso de decisión correspondiente a la acción de Gobierno, a través de la propuesta de elaboración de la misma. Para ello, los responsables institucionales, se dotaron de una estrategia basada en un proceso social participado con el objetivo de incorporar a la ciudadanía en el mismo de forma abierta y universal, a través de encuentros, talleres y otras vías de participación, como veremos en esta parte de la tesis.

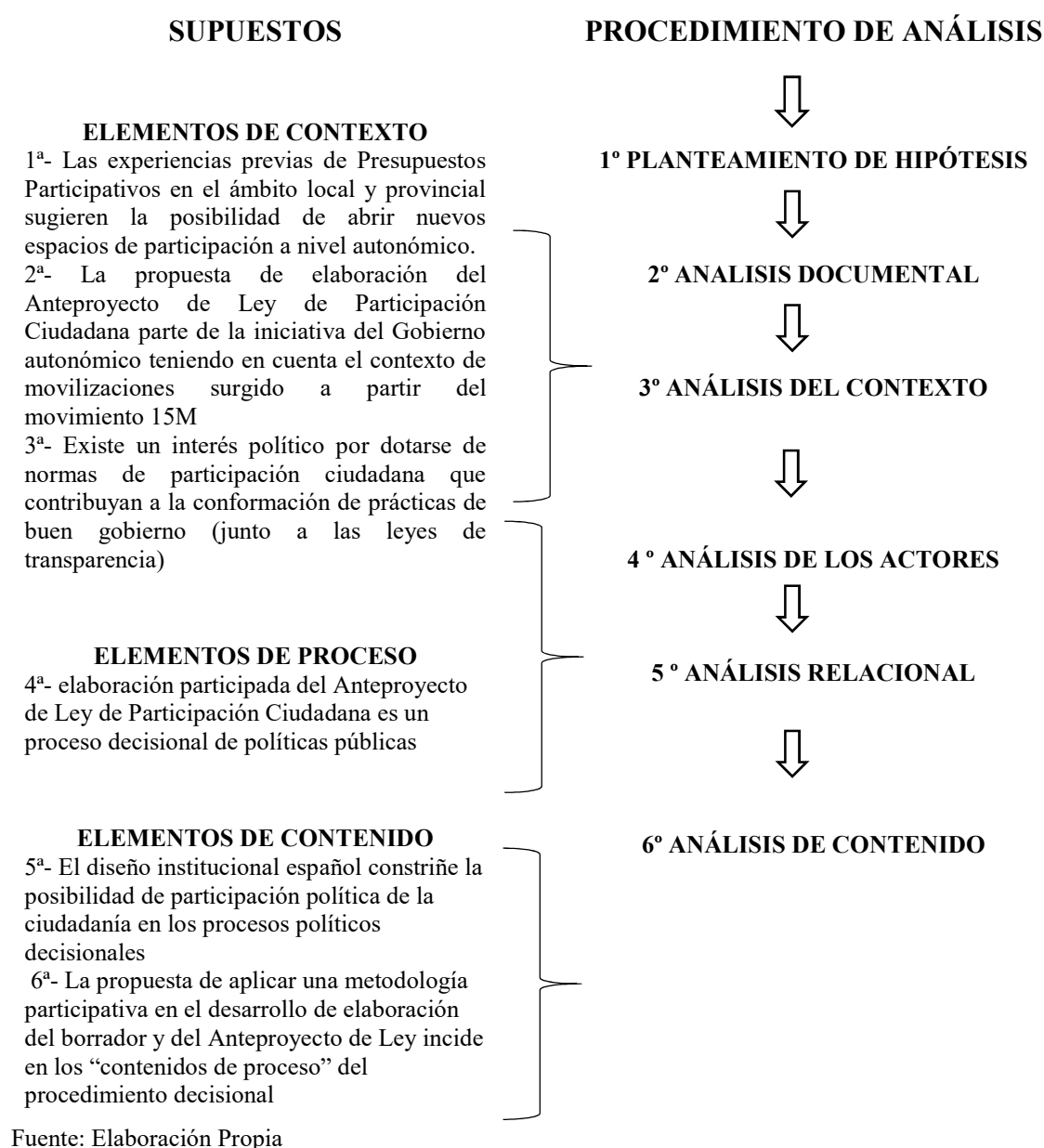
Por otro, con el análisis de este proceso, se quiere validar la hipótesis planteada en este trabajo, esto es: “la elaboración participada de las Políticas Públicas requiere de la aplicación de una metodología que promueva una participación efectiva de la ciudadanía y de un diseño político-institucional que permita la capacidad de propiciar procesos decisionales”, aplicando como metodología “el estudio de caso”.

Destacamos en este sentido, el carácter “intrínseco” (Stake, 1998) del caso, teniendo en cuenta su excepcionalidad y relevancia, pues, por lo general, la elaboración legislativa se desarrolla de forma muy diferente a como se pretendió en este proceso. Pero, más allá de recoger y presentar algunos de los aspectos más novedosos del mismo, lo que nos interesa es refutar la hipótesis planteada. Por tanto, en nuestro análisis tomamos este caso como un ejemplo de elaboración de una política pública y lo hacemos, en este sentido, desde un punto de vista “instrumental”, teniendo en cuenta que se trata de un caso particular y acotado en un espacio y en un tiempo determinado (cf. en Ragin, 1992, citado en Neiman y Quaranta, 2006). La selección de este método nos permite utilizar el análisis de la elaboración del Borrador, como escenario para llegar a conclusiones más generales que den respuestas a nuestros objetivos de indagación.

Tomamos el estudio de caso como enfoque, destacando su idoneidad (Neiman y Quaranta, 2006; Coller, 2005; Dente y Subirats, 2014), y con el propósito de evitar determinados errores metodológicos que se pueden achacar a un análisis que nos pudiera llevar a posibles conclusiones erróneas. Para ello, partimos de un conjunto de preguntas y supuestos previos, con el objetivo de situar y delimitar lo máximo posible nuestro objeto de estudio, y que nos servirán de guía, habiendo sido expuestas a lo largo de este trabajo en sus diferentes epígrafes, para verificar nuestros objetivos a través de este caso. Para la realización del mismo hemos utilizado un enfoque cualitativo (Neiman y Quaranta, 2006),

basado en el análisis documental, a partir de la sistematización de las aportaciones y alegaciones ciudadanas y de las organizaciones sociales que han participado en el mismo, de los informes técnicos y jurídicos recibidos y de otros documentos producidos en su desarrollo. El procedimiento metodológico seguido ha sido el siguiente:

Gráfico 19. Planteamiento del Estudio de Caso



Desde la propuesta metodológica de Dente y Subirats, (2014) para situar el estudio partimos del análisis de los elementos de contexto, de proceso y de contenidos, así como de

un conjunto de supuestos elaborados desde las preguntas de investigación que nos hemos hecho.

### **Análisis del contexto**

Supuesto 1. Las experiencias previas de Presupuestos Participativos en el ámbito local y provincial sugieren la posibilidad de abrir nuevos espacios de participación a nivel autonómico.

Ya hemos visto en la Parte II, como antecedentes empíricos de nuestro estudio de caso, el desarrollo y consolidación de algunas experiencias de Presupuestos Participativos que se han desarrollado en la Comunidad Autónoma Andaluza. Sin entrar en mayor detalle, pues ya se ha descrito previamente, sí que hacemos una referencia más general a lo que los procesos desarrollados en Andalucía significan en el avance de la propuesta de la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana.

Supuesto 2. La propuesta de elaboración del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana parte de la iniciativa del Gobierno autonómico, teniendo en cuenta el contexto de movilizaciones surgido a partir del movimiento 15M.

Igualmente, como se ha avanzado en el mismo capítulo, el movimiento 15M es un fenómeno que no podemos obviar en nuestro trabajo de investigación. Analizamos si la propuesta política de la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, planteada por las fuerzas políticas en el Gobierno entre mayo de 2012 y enero de 2015, trata de dar respuesta a la canalización de las demandas de participación ciudadana que se recogen desde las propuestas surgidas en el movimiento.

Supuesto 3. Existe un interés político por dotarse de normas de participación ciudadana que contribuyan a la conformación de prácticas de buen gobierno (junto a las leyes de transparencia)

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Se produce por otro lado, un interés general desde distintas Comunidades Autónomas en regular la Participación Ciudadana, la Transparencia y el Buen Gobierno. Desde el proceso desarrollado se mantuvo una especial atención a las Leyes existentes. En este sentido, se hace un pequeño mapeo legislativo, con el fin de conocer en qué lugar se sitúa la propuesta andaluza en el mismo.

### **Análisis del proceso y la metodología utilizada**

Supuesto 4. La elaboración participada del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana es un proceso decisional de políticas públicas.

La propuesta de aplicar una metodología participativa en el desarrollo de elaboración del borrador y del Anteproyecto de Ley incide en los “contenidos de proceso” del procedimiento decisional. Hemos recogido los aspectos fundamentales del desarrollo metodológico seguido en el caso, entre los que destacamos el diseño planteado, los encuentros realizados y los resultados obtenidos en los mismos, tomando como fuentes los resultados de los debates y los documentos que recogen la sistematización de la información generada a lo largo de la elaboración participada del Borrador del Anteproyecto de Ley.

### **Análisis de los contenidos**

Supuesto 5. El diseño institucional español constriñe la posibilidad de participación política de la ciudadanía en los procesos políticos decisoriales.

¿Cuál ha sido el resultado final incluido en el Borrador del Anteproyecto de Ley? ¿Qué resultados institucionales han tenido lugar? Para la realización del análisis de contenido hemos tomado como unidad de análisis el texto del Anteproyecto de Ley. Del mismo, hemos tomado los elementos categorizados en base a dos criterios principales: Avances y Retrocesos en el proceso democratizador. En relación con el primer criterio se han seleccionado las partes que hacen referencia a la promoción de los derechos de

ciudadanía y los mecanismos innovadores de participación: Derecho a la Participación, Derechos de Ciudadanía, instrumentos y procesos innovadores y mecanismos de fomento a la participación. En relación con el segundo criterio, recogemos los aspectos que encorsetan el Derecho a la Participación, relativos al diseño institucional del Estado Español: la capacidad última de los procesos de toma de decisiones corresponde a los representantes electos en virtud del Sufragio Universal.

### **Análisis documental y fuentes del proceso**

Hacemos acopio de todos los documentos producidos en el transcurso de elaboración del Anteproyecto de Ley: Programas de los Partidos Políticos en el Gobierno Autonómico; Pacto por Andalucía; Propuesta metodológica de elaboración participada y propuestas ciudadanas producidas en el desarrollo del proceso de elaboración del Borrador del Anteproyecto; propuestas del tejido social organizado; leyes de Participación ciudadana existentes en el Estado Español que han servido como referencia; documentos de expertos; alegaciones recibidas en el proceso de tramitación del Anteproyecto; informes técnicos recibidos de otras consejerías; Informe de avance de recogida de aportaciones; Documento de Recogida de Aportaciones presentado en el Congreso Andaluz de Voluntariado; Texto del Anteproyecto de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía.

Mi participación como asesora técnica de la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado ha facilitado la realización de los análisis que aquí se describe, a partir de las tareas realizadas en su desarrollo:

- La planificación metodológica para la recogida de aportaciones. Desde las técnicas propias de las metodologías participativas (Rodríguez Villasante, 2002, 2004, 2006a; Red CIMAS, 2015) que se han aplicado para la elaboración del Anteproyecto de Ley.



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

El diseño incluyó la determinación de las fases y los mecanismos por los que se realizaría la recogida de aportaciones, así como el diseño de los talleres participativos.

- La asistencia y dinamización en los diferentes Encuentros celebrados.
- La participación en reuniones con organizaciones sociales, con expertos jurídicos, con los técnicos y asesores de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales

- El análisis, estudio y sistematización de las aportaciones y alegaciones recibidas, y de las presentadas por otros centros directivos.

Todo ello dio lugar a la redacción de los siguientes documentos: Informe avance (marzo de 2013), Documento de Propuestas para el Anteproyecto de Ley Andaluza de Participación Ciudadana (mayo de 2013) y Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía (julio de 2014) que se incorporan en este trabajo como anexos y que nos ha servido como fuentes para presentar los resultados.

### **Análisis de los actores**

¿Quiénes han participado en la elaboración del Anteproyecto de Ley? Partiendo de la propuesta metodológica de Dente y Subirats, los actores, “los son los que actúan”. En el desarrollo de la elaboración participada de la Ley, destacamos, por un lado, la tipología de actores implicados en el mismo, y tratamos de identificar tanto sus lógicas de acción como los roles que desempeñan en el proceso. Partimos del enfoque multifactorial y de la complejidad existente en un territorio como el que comprende la Comunidad Autónoma Andaluza. Ello nos ha llevado a la identificación de actores políticos, burocráticos, los que trasladan intereses particulares y generales y los expertos y a la identificación de los mismos como promotores, directores, aliados, opositores o mediadores.

### **Análisis relacional**

¿Cuáles han sido los problemas centrales en el que se ha desarrollado el proceso? ¿Qué roles han asumido los diferentes actores? ¿qué cambios se han producido? ¿qué factores han incidido en el resultado final? En este sentido hemos incluido a partir de los roles que cada actor ha jugado en el proceso un análisis de relaciones que arroja algunos elementos sobre los avances incorporados en el Borrador del Anteproyecto, así como las resistencias que se han observado, representados por las posiciones y los ámbitos relacionales que se han generado en el proceso de elaboración del Borrador del Anteproyecto de Ley

A partir de los resultados obtenidos elaboramos las conclusiones del proceso de elaboración participada del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, contrastando el cumplimiento de la hipótesis planteada.

## **5.2. Resultados**

En este capítulo vamos a tomar algunos elementos de dos publicaciones donde se recogen algunos de los resultados alcanzados en el proceso de elaboración del Borrador del Anteproyecto de LPCA (Fernández Martín, Rosa, Castro, Saavedra, Gutiérrez, 2013; Gutiérrez, 2017), y se recogen nuevos elementos de acuerdo con la metodología de análisis propuesta. Está estructurado, en relación con los supuestos planteados, de la siguiente forma:

- en primer lugar, hacemos una aproximación a los contextos, desde la propuesta política realizada a través del Acuerdo por Andalucía, teniendo en cuenta las experiencias previas en Presupuestos Participativos desarrolladas en Andalucía y la incidencia de las movilizaciones y demandas del 15M, incluyendo un breve repaso de otras leyes sobre participación ciudadana que fueron tenidas en cuenta en el proceso de elaboración del

Anteproyecto de Ley;

- en segundo lugar, incluimos el análisis de la propuesta metodológica desarrollada en la elaboración del texto, basada en la investigación participativa, donde se resumen las fases desarrolladas y los resultados alcanzados en el proceso;
- en tercer lugar, se introduce el análisis de contenido del Anteproyecto de la Ley, teniendo en cuenta el mismo como resultado de un proceso decisonal participado, donde se reflejan, por otro lado, las principales dificultades y los principales avances incluidos en el texto del Anteproyecto;
- a continuación, abordamos el análisis de los actores, de los roles asumidos por los mismos y de las relaciones entre ellos
- por último, se exponen los resultados finales y una reflexión sobre la necesidad o no de regular la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas.

### ***5.2.1. La propuesta de elaboración participada del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana***

Podemos observar como punto de partida de nuestro estudio, las medidas incluidas en el Acuerdo por Andalucía<sup>33</sup>, en el que se incluía “el compromiso de desarrollar un conjunto de medidas legislativas de carácter político, social y económico, entre las que se encuentra la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía (LPCA)” (Fernández Martín *et al*, 2013; Gutiérrez, 2017, p.244).

3. Avanzar en Democracia. Transparencia, Participación Ciudadana y Ética en el ejercicio de lo público.

---

<sup>33</sup> Acuerdo por Andalucía PSOE – IULVCA 18 de abril de 2012. Remitimos a la web de Izquierda Unida, <http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Acuerdo%20por%20Andaluc%C3%ADa.pdf>. Consultado el 30 de mayo de 2015.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Aprobaremos una Ley de Participación Ciudadana e Institucional en desarrollo del artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.
- Aprobaremos una Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Implantaremos en las administraciones andaluzas Planes de evaluación participativa de las políticas públicas.
- Aprobaremos el Estatuto de Altos Cargos de la Junta de Andalucía, con rango de ley, que contemplará una Carta de Compromiso Ético que deben suscribir todos los cargos públicos, en el que la austeridad y los comportamientos ejemplares y la vocación de servicio público, debe distinguir a los cargos de un gobierno progresista.
- Aprobaremos la Carta de Derechos de la Ciudadanía que permita a la ciudadanía conocer sus derechos y delimitar su alcance.
- Desarrollaremos y realizaremos las modificaciones reglamentarias necesarias en torno a un programa de Parlamento Abierto para mejorar los mecanismos de participación directa en el ámbito parlamentario y siguiendo el camino abierto con la iniciativa escaño 110.
- Reforzaremos las medidas de control y supervisión sobre la gestión de lo público, entre ellas las de la Cámara de Cuentas para prevenir posibles actuaciones fraudulentas o actuar desde un primer momento si se detectan posibles casos de abusos o corrupción e impulsaremos los procedimientos para la restitución de los fondos públicos utilizados de forma fraudulenta.
- Modificar la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz.
- Reformaremos el Reglamento del Parlamento para garantizar la creación de comisiones de investigación.
- Abordaremos la reforma de la Ley Electoral al objeto de mejorar la proporcionalidad en la representación parlamentaria, a cuyo fin constituiremos un Grupo de Trabajo que determine las posibilidades y límites de dicha reforma en el segundo periodo de sesiones.
- Aprobaremos medidas de austeridad y planes de control del gasto público para la calidad y la eficiencia de lo público, tales como:
  - Centralización de los gastos de promoción, publicidad, etc. a nivel de Consejerías, Departamentos, organismos o Empresas dependientes o vinculadas.
  - Control de la calidad y eficiencia de la contratación pública

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Comisión de control y seguimiento del gasto.”

(PSOE Andalucía/IULVCA, 2012, p. 25-27 )

Entre el conjunto de medidas acordadas para responder a la propuesta de “Avanzar en Democracia. Transparencia, Participación Ciudadana y Ética en el ejercicio de lo público” se incluyó la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana e Institucional en desarrollo del artículo 30 del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Para ello, se planteó la realización de un proceso participado, incidiendo este aspecto en el carácter procesual que se pretende con la misma. Los objetivos planteados por el equipo promotor del mismo, se plasmaron en la necesidad de establecer un marco regulador, más que desarrollar aspectos concretos en el texto legal, así como de asegurar el ejercicio de la participación como un derecho político, en desarrollo de los artículos 10 y 30 del Estatuto de Autonomía para Andalucía<sup>34</sup> y del artículo 23 de la Constitución Española, como elementos de contenido, tal y como fue expuesto en cada uno de los encuentros celebrados para la recogida de aportaciones a la elaboración de la Ley.

Las dificultades encontradas en el inicio del proceso para lograr los objetivos perseguidos se desprenden del propio diseño institucional a nivel autonómico y de las restricciones que encorsetan la capacidad legal autonómica desde un techo constitucional, que no permite desarrollo al legislador autonómico de ciertos aspectos jurídicos en materia de participación ciudadana y un suelo, que asegura la autonomía local<sup>35</sup>, y que da cobertura de acción a los gobiernos locales, sin que puedan ser “obligados” desde la Comunidad

---

<sup>34</sup> Estatuto de Autonomía para Andalucía: Art. 10 19.º “La participación ciudadana en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociada en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, en aras de una democracia social avanzada y participativa”; Art. 30 derecho a la participación política.

<sup>35</sup> Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

Autónoma. En esta situación, se plantea la necesidad de partir de un diagnóstico compartido por las personas que participaran en el proceso diseñado, revisando el concepto de ciudadanía y para asegurar la posibilidad de introducir ciertos mecanismos y métodos para la futura elaboración de las políticas públicas en Andalucía.

*5.2.1.1. Supuesto 1. Las experiencias previas de Presupuestos Participativos en el ámbito local sugieren la posibilidad de abrir nuevos espacios de participación a nivel autonómico.*

Como hemos visto en los antecedentes empíricos, Andalucía cuenta con una experiencia previa en procesos locales de democracia participativa, a través del desarrollo de procesos de presupuestos participativos.

Después de tres periodos que coinciden con los últimos mandatos municipales (1999-2003; 2003-2007; 2007-2011), partimos de una primera fase de procesos incipientes que tienen lugar en algunos municipios del Estado Español: Rubí (Barcelona), Rivas Vaciamadrid (Madrid), Las Cabezas de San Juan (Sevilla), Puente Genil (Córdoba) y Córdoba capital, todos ellos bajo la influencia de Porto Alegre, sobre todo en lo referente a los objetivos políticos perseguidos, pero con características metodológicas propias, y algunos de ellos promovidos desde las prácticas de investigación realizadas en el Máster en Investigación Participativa para el Desarrollo Local de la Universidad Complutense de Madrid, en el Máster Desarrollo Sostenible de la Universidad Autónoma de Barcelona y en el Experto en Investigación Participativa de la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

En la segunda fase se da un cierto desarrollo de los procesos de Presupuestos Participativos en el Estado Español, y en concreto, en Andalucía. La incorporación de Sevilla, de cuatro municipios de la provincia de Málaga (Pizarra, Campillos, Cuevas de San Marcos y Humilladero), de Torreperogil (Jaén) o la continuidad de Córdoba, propician que

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Andalucía vaya posicionándose como referente de muchas de las prácticas que se ponen en marcha en este periodo. En esta fase, la iniciativa tomada por el Ayuntamiento de Sevilla de organizar las Jornadas Internacionales anuales promueve la creación de una red de municipios con Presupuestos Participativos que hace que los ayuntamientos que vienen participando en las mismas se vayan decantando hacia un modelo. Fuera de Andalucía, experiencias como Petrer (Alicante) o Getafe (Madrid) se suman a esta red, y otros Ayuntamientos van tomando el modelo como referencia para posibles experiencias futuras.

En el tercer periodo, podemos hablar de consolidación de los procesos. A los procesos de Sevilla, de Córdoba, de Torreperogil o de Humilladero, se suman nuevas experiencias locales promovidas por la Oficina Provincial de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga, ya descrita en el anterior apartado, que logra sumar a la red una veintena de ayuntamientos.

El cuarto periodo coincide con el cambio político de gobiernos locales provocados por los resultados electorales que dan la mayoría de los gobiernos locales y provinciales al Partido Popular y que significan la caída de los procesos que habían ido consolidándose en el periodo anterior, que habían sido promovidos básicamente por coaliciones basadas en pactos electorales entre el Partido Socialista Obrero Español e izquierda Unida. Sin embargo, algunos de los municipios de la provincia de Málaga continúan con sus procesos (Humilladero, Casabermeja, Archidona, El Burgo, Alameda, Benalauría, Benarrabá) y surgen otros nuevos, como Peligros (Granada), Conil (Cádiz) o Medina Sidonia (Cádiz). De las ocho provincias andaluzas, Córdoba, Cádiz, Sevilla, Málaga, Granada y Jaén cuentan con algún proceso de presupuesto participativo. De hecho en el mismo periodo en que se desarrolla el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley, desde la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado de la Consejería de

Administración Local y Relaciones Institucionales, se retoma la ayuda a Ayuntamientos de menos de 50.000 habitantes para el desarrollo de Presupuestos Participativos a través de la convocatoria de “subvenciones para proyectos de dinamización de procesos de elaboración presupuestaria” dando continuidad al proyecto desarrollado por la Diputación de Málaga anteriormente.

*5.2.1.2. Supuesto 2: La propuesta de elaboración del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía parte de la iniciativa del Gobierno Autonómico teniendo en cuenta el contexto de movilizaciones surgido a partir del movimiento 15M.*

Nos parece fundamental traer a colación en este trabajo el fenómeno socio político que irrumpía el 15 de mayo de 2011 y que atrajo el interés generalizado, no solo de activistas e investigadores sociales y políticos, sino que caló a través de la utilización mediática que se hizo del mismo, hacia una parte importante de la población, que se identificaba con las principales demandas del mismo y que se unía al conjunto de movilizaciones que estaban teniendo lugar en todo el territorio español. El interés del movimiento empezó a expandirse más allá de las fronteras nacionales, en gran parte gracias a la utilización de las redes sociales y las nuevas tecnologías de la información, las cuales tuvieron un papel fundamental. “Las acampadas proliferaron en España y se extendieron por el mundo. (...) La atención mediática contribuyó a difundir un fenómeno que todos se apresuraban a etiquetar pero que pocos políticos se atrevieron a condenar de momento” (Castells, 2016, p. 118).

Queremos destacar en relación con los elementos que estamos analizando en nuestro trabajo:

**La trayectoria de movilizaciones.** Como se ha indicado en otras partes de este trabajo, la desmovilización general, la desafección política social, la falta de interés por lo político, a la que habíamos asistido sobre todo en la década de los 90, empieza a cambiar a



partir de los últimos años del siglo XX y primeros del XXI. Desde la creación del Foro Social Mundial de Porto Alegre en 2001<sup>36</sup>, precedido por las Contracumbres frente a las reuniones del G-8, el BM, el FMI, la OCDE o el OMC en Seattle (1999), Praga (2000), o Génova (2001) se fueron cimentando los movimientos antiglobalización que apuntaban importantes novedades con respecto a la situación social que veníamos viviendo. Todo ello dio como resultado la articulación en red de los llamados Movimientos por la Justicia Global, en torno a diferentes temas y problemáticas que incidían de igual manera en el modo de vida en distintos lugares del planeta, en torno a los cuales se articulan distintas organizaciones a nivel planetario: feministas, sindicatos, campesinos, ONG's de diverso tipo..., bajo el lema “otro mundo posible”. También entre 2010 y 2013, se desarrollaron el conjunto de movilizaciones en el norte de África y de Asia, (primero en Túnez, y posteriormente en Egipto, Siria, Argelia, Omán, Yemén o Libia) conocidas como “la primavera árabe”. Más allá de las diversas interpretaciones que se han hecho sobre las mismas y de los diferentes contextos nacionales en las que las revueltas tienen lugar, las protestas tienen un elemento común, y es la demanda de más democracia que los activistas reclaman.

---

<sup>36</sup> “Con cierta discreción, desde hace más de doce años, una coalición de izquierdas que lidera el Partido de los Trabajadores (PT), en Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul, en Brasil, lleva a cabo una experiencia política singular: el presupuesto participativo. Los ciudadanos intervienen directamente en la elaboración del presupuesto del municipio. En cada barrio, un comité democráticamente elegido decide soberanamente a qué sector debe ir el financiamiento comunal. No sólo decide, sino que supervisa todo el proceso de contratación de empresas, de realización de las obras y de verificación de pagos, lo que suprime toda posibilidad de corrupción. Resultado: en doce años, esa ciudad de millón y medio de habitantes ha conocido una espectacular transformación: escuelas, hospitales, pavimentación, alcantarillado, transporte, recogida de basura, museos, parques y jardines, restauración del casco antiguo, seguridad, etcétera. Es hoy día, en opinión general, una de las ciudades de América Latina mejor administradas y de mayor calidad de vida. La satisfacción de los ciudadanos se manifiesta en los comicios locales: en noviembre de 2000, una vez más, el candidato a alcalde del PT, Tarso Genro, fue elegido con más del 60% de los votos... Todo esto en una atmósfera de debate democrático abierto, pues existe una oposición de derechas muy activa y el PT no controla ninguno de los grandes medios de comunicación de masas, ni la prensa, ni la radio, y menos aún la televisión. No resulta, pues, extraño que a la hora de escoger un lugar simbólico como sede del primer Foro Social Mundial se designase a Porto Alegre”. (Ramonet, 2001, El País).

**La crisis como telón de fondo.** En el año 2008 se desata la crisis en España, una crisis que, además de hipotecaria y financiera, es global, como ya anunciaban Torres y Garzón (2009), y el 15M está claramente vinculado a los efectos de esta crisis global. Las principales demandas del movimiento se articulan en torno a los problemas de precariedad laboral y falta de empleo en los jóvenes, a los despidos masivos provocados por los ERE que están teniendo lugar, a los desahucios por falta de capacidad de las familias para hacer frente a las cargas hipotecarias, a los recortes que se están aplicando en el sector público, “en medio de una crisis incesante, 21% de desempleo, 45% de paro juvenil, recortes de vida para muchos y pingües ganancias para pocos, impunidad para corruptos y privilegios para una casta de intocables políticos, el hartazgo se hizo red” (Castells, 2011, p. 117), o a la falta de democracia, “denunciaban la falta de una democracia verdaderamente representativa en su forma actual en España (...) los principales partidos políticos estaban al servicio de la banca y eran insensibles a los intereses de los ciudadanos” (Castells, 2015, p. 122). Ante esta situación, activistas pertenecientes a diversas organizaciones (x.net, Anonimus, nolesvotes.com, Movimiento por la Justicia Global, Juventud sin Futuro, Plataforma de Afectados por la Hipoteca) que se venían articulando a través de las redes sociales y de Internet entre distintas ciudades lanzan a través de la red durante la campaña de las elecciones municipales

un llamamiento de acción en las calles (convocando) a los ciudadanos para que manifestaran en las calles sus protestas el 15 de mayo con el eslogan “Democracia Real Ya! Toma la calle. No somos mercancías en manos de políticos y banqueros” y publicaron un manifiesto<sup>37</sup>. (Castells, 2015, p. 122)

---

<sup>37</sup> Manifiesto “Democracia Real Ya”: <http://www.democraciarealya.es/manifiesto-comun>. Consultado el 28 de julio 2015. Actualmente se encuentra en [https://15mpedia.org/wiki/Plataforma\\_%C2%A1Democracia\\_real\\_YA!#Manifiesto](https://15mpedia.org/wiki/Plataforma_%C2%A1Democracia_real_YA!#Manifiesto) (consultado el 27 de agosto de 2017)

**El momento.** 15 de mayo de 2011, una semana antes de la celebración de las elecciones municipales, el 22 de mayo, teniendo como uno de los hitos a destacar, la jornada de reflexión, en la que las asambleas de las plazas ocupadas del país deciden continuar con las acampadas, a pesar de que la “Junta Electoral y el Constitucional declararon ilegal “pedir un voto responsable” (...) “la policía no pudo imponerlo” (Castells, 2015, p. 118). Desde el punto de vista de las experiencias que hemos presentado y del proceso que tomamos como estudio de caso, el 15M se sitúa temporalmente entre ambos. El desarrollo de los Presupuestos participativos que hemos tomado como referencia terminan en 2011, hecho que se vio afectado principalmente por los cambios producidos después de las elecciones municipales, con nuevos equipos, tanto en el Ayuntamiento de Sevilla, como en la Diputación de Málaga, que no dan continuidad a los procesos. La elaboración de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, surge como propuesta en mayo de 2012, un año después del surgimiento del 15M, y una vez constituido el Gobierno de la Junta de Andalucía después de las elecciones autonómicas de 2012.

**El proceso y el producto.** ¿Qué es lo que aporta el 15M como nueva forma de entender la política? En palabras de Castells,

lo fundamental es el proceso más que el producto. No son tanto propuestas concretas, diversas y siempre sometidas a la siguiente asamblea, sino las formas de articulación, debate, decisión y acción que caracterizan este movimiento, como ya caracterizaban hace tiempo a múltiples proyectos transformadores de la vida cotidiana, nacidos fuera del radar de los medios y de los políticos. (Castells, 2016, p. 121)

Como se viene planteando por parte de los activistas de las acampadas, “la crisis es el sistema, un sistema que es necesario transformar”. A pesar de que el mantenimiento de las acampadas se hizo inviable, el movimiento continúa extendiéndose en las ciudades a través de la descentralización en barrios, “esbozando miniacampadas que podrían llegar hasta

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

centros de trabajo. Se concretó mediante objetivos propios de cada acampada, decidiendo su organización y sus reivindicaciones” (Castells, 2016, p. 119).

Hemos de tener en cuenta el contexto en el que nos encontramos y el clima social que se ha mantenido durante la precampaña y la campaña electoral de las elecciones autonómicas de 2012, que tiene su origen en las movilizaciones surgidas a raíz del 15 de mayo de 2011 (Movimiento 15M) que eclosiona justo un año antes de la entrada en vigor del Acuerdo por Andalucía:

Recuperar credibilidad en la acción política y de las instituciones democráticas pasa por asumir la ética civil y los valores democráticos en todos los ámbitos, luchar contra la corrupción y hacer política de otra forma, con participación y control de la ciudadanía.

Para posibilitar la participación real y efectiva de los andaluces y andaluzas en la toma de decisiones sobre los asuntos que les afectan es necesario seguir impulsando fórmulas que trasciendan las simples declaraciones programáticas sin aplicación práctica y contemplar la participación como eje transversal a toda la acción de gobierno. (Acuerdo por Andalucía, p. 25)

Desde el Acuerdo por Andalucía, se percibe que el nuevo equipo de gobierno es más o menos sensible a esta situación y a las demandas y reivindicaciones planteadas por los sectores sociales vinculados a las movilizaciones: la reclamación de más democracia, más transparencia y responsabilidad política ante la crisis, más soberanía para el pueblo, fin de la corrupción, no a los recortes en derechos sociales y laborales, menos represión, etc.<sup>38</sup> Los aspectos en torno a los cuales se plantean tales demandas, podemos sintetizarlos de la

---

<sup>38</sup> En la Web de Democracia Real Ya: <http://www.democraciarealya.es/documento-transversal/> se pueden consultar diferentes propuestas en torno a los siguientes temas: 1. Eliminación de los privilegios de la clase política. 2. Contra el desempleo. 3. Derecho a la vivienda. 4. Servicios públicos de calidad. 5. Control de las entidades bancarias. 6. Fiscalidad. 7. Libertades ciudadanas y democracia participativa. 8. Reducción del gasto militar. Actualmente se encuentra en [https://15mpedia.org/wiki/Plataforma %C2%A1Democracia real YA!#Manifiesto](https://15mpedia.org/wiki/Plataforma_%C2%A1Democracia_real_YA!#Manifiesto) (consultado el 27 de agosto de 2017)

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

siguiente forma: el sentimiento que está generando la pérdida de derechos, concretado en la pérdida material de determinados bienes (vivienda, trabajo, derechos laborales, pérdida de salario) la pérdida de calidad de vida (aumento de las jornadas laborales, pérdida de prestaciones sociales) y la restricción y disminución de calidad de los servicios públicos fundamentales (sanidad y educación principalmente), producto de un momento de crisis agravado por los casos de corrupción política.

Una parte importante de la ciudadanía es consciente de que la situación de crisis en la que nos encontramos ha sido resultado de un conjunto de decisiones tomadas en ámbitos muy alejados de sus intereses. La participación de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas se está planteando como una prioridad y así se viene expresando en las movilizaciones de las plazas donde el movimiento 15-M actúa, interviene y reflexiona en sus debates.

En este contexto, pues, la respuesta que asume el nuevo equipo de gobierno autonómico se plasma en el compromiso con los sectores de base y en la búsqueda de una alianza con los movimientos sociales para lograr el objetivo de impulsar procesos que caminen hacia una democracia participativa.

*5.2.1.3. Supuesto 3: Existe un interés político por dotarse de normas de participación ciudadana que contribuyan a la conformación de prácticas de buen gobierno (junto a las leyes de transparencia)*

“Avanzar en transparencia es mejorar la relación entre la política y la ciudadanía, es impulsar la capacidad de adoptar medidas que potencien la práctica de un gobierno abierto, donde la participación y la colaboración son esenciales para ganar en democracia”. (Acuerdo por Andalucía, p. 25)

En el año 2012, Valencia, Canarias y Navarra, cuentan con leyes de participación ciudadana: la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunitat

Valenciana (actualmente en revisión por el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación ciudadana), la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria, de Fomento a la Participación Ciudadana y la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto de Navarra. También, consultamos la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, de Guipuzkoa, sobre Participación Ciudadana, que por ser de ámbito provincial, se trata de una norma que no tiene rango de Ley.

En el desarrollo del proceso, entre 2012 y principios de 2015, se aprueban diferentes leyes autonómicas: la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura; la Ley 10/2014, de 26 de septiembre, de consultas populares no referendarias y otras formas de participación de Cataluña 39; la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y otras cuyos proyectos de Ley están siendo presentados: Castilla y León, Castilla-La Mancha y Aragón.

El interés político por incorporar mecanismos de transparencia y participación ciudadana en diferentes ámbitos de intervención política experimenta un incremento importante con respecto a periodos anteriores, (destacando) la vinculación entre transparencia, buen gobierno y participación en el diseño de las futuras leyes autonómicas. (Gutiérrez, 2017, p. 249)

En el ámbito internacional, la legislación sobre participación ciudadana existente en diferentes países latinoamericanos, constituyó un referente fundamental en la preparación del proceso de recogida, pues “abrían la posibilidad de incorporar en el debate determinados elementos que no se han desarrollado en nuestro país”: la Ley de Presupuestos Participativos existente en Perú (2003); la Ley de Participación Ciudadana de México D.F. (2004); la Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios de República Dominicana; la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana de Uruguay (2009); la Ley Orgánica de Participación Ciudadana de Ecuador (2010); o la Ley Orgánica del Poder Popular de

Venezuela (2010), fueron algunos de los textos trabajados desde el equipo técnico. Sin embargo, nos encontramos con que los diseños latinoamericanos no tienen un fácil acomodo en nuestro sistema (Gutiérrez, 2017).

### ***5.2.2. Sobre la metodología aplicada***

*5.2.2.1. Supuesto 4: La elaboración de la Ley de Participación es un proceso decisional.* Incorporar a la ciudadanía en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas debe sustentarse en un método apropiado y en el diseño de un plan que propicie la implicación de las y de los ciudadanos. Como ya hemos visto, junto a la voluntad política de incorporar a la participación de la ciudadanía, el método y las técnicas aplicadas son imprescindibles. En este sentido, la utilización de la Investigación Participativa ha sido la metodología de referencia, teniendo en cuenta: la incorporación de las distintas visiones y saberes: ciudadanas, técnicas y políticas; la construcción colectiva de conocimiento; y la concepción de un proceso continuo, de acción-reflexión.

*El diseño metodológico para la elaboración de la ley.* Dos son los elementos principales que se plantean al iniciar el debate sobre los contenidos que deben incluirse en la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía: el *carácter universal* del proceso, que requiere que la participación se ejerza de forma individual, independientemente de la adscripción o no de las personas convocadas a una organización formal; y la promoción de espacios que aseguren la participación de la ciudadanía *en condiciones de igualdad*, promoviendo la redistribución del poder político (Herrera *et. al*, 2006).

Y metodológicamente, había que asegurar: la voluntad política; el compromiso material en que se traduce la propuesta política; y el diseño metodológico para su desarrollo y puesta en práctica (Goldfrank, 2006).

El órgano directivo encargado de la elaboración del Anteproyecto de LPCA, fue la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado (DGDDCPV) de la Junta de Andalucía, dependiente de la Consejería de Administración Local y Relaciones institucionales (CALRI) de la Junta de Andalucía. La voluntad política fue la de abrir el espacio institucional hacia la ciudadanía a través de fórmulas que permitan una incidencia real en la definición de las propuestas políticas, considerando la conveniencia de construir “satisfactores” desde la misma ciudadanía, a través de los talleres realizados, con la intención de poner en relación las necesidades reales con las decisiones políticas, y generando procesos dialógicos que pongan en conexión lo micro y lo macro político. Y en este sentido, destacar la intención de promover una “*Democracia de la Cotidianidad*”, expresada por las vivencias de la gente común y desde el conocimiento y las culturas populares, a través de la introducción de nuevos principios que propicien un “*Desarrollo a Escala Humana*” (Neef *et al* 1986).

*Cronología y desarrollo del proceso.* El acercamiento territorial es un elemento esencial en los procesos participativos, y en este caso, estamos hablando de una Comunidad Autónoma, Andalucía, que es la más grande en extensión territorial del Estado Español (87.598 Km<sup>2</sup>) y la que más habitantes alberga (8.449.985 habitantes, según datos del Padrón a 1 de enero de 2012, que tomamos como referencia por ser el año en el que se inicia el proceso).

Podemos definir estas tres fases, hasta culminar en la redacción del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía: 1. Recogida de Aportaciones. 2. Elaboración del Documento de Propuestas para el Anteproyecto de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía. 3. Redacción y Aprobación del Anteproyecto de Ley.



Cuadro 19. Fases del proceso de recogida de aportaciones al borrador de la LPCA

Fase I: Recogida de aportaciones. Octubre 2012 a Marzo de 2013
Fase II: Elaboración del Documento de Propuestas para el Anteproyecto de la Ley Andaluza de Participación Ciudadana. Enero a Mayo de 2013
Fase III: Redacción y aprobación del Anteproyecto de Ley. Junio 2013– Julio 2014

Fuente: Elaboración propia a partir del diseño metodológico

**Fase I.- Recogida de aportaciones. Junio 2012 a abril 2013.** Para la recogida de propuestas fueron habilitadas diferentes vías:

- Encuentros bilaterales de la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado con entidades, asociaciones y organizaciones que así lo solicitaran.
- Encuentros, talleres y seminarios presenciales. Encuentros abiertos de naturaleza provincial, comarcal, local o sectorial.
- Recepción de Informes - Ponencia de asociaciones, entidades y organizaciones.
- Página web de la LAPC<sup>39</sup>. A través del portal web de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales se habilita un espacio propio donde aparecen todas las convocatorias, documentos de trabajo, normativa, etc. También se pone a disposición un formulario para que las personas a título individual realicen sus aportaciones por vía telemática.
- Acciones dirigidas a la Comunidad Educativa articuladas a través de las Oficinas de Voluntariado de las universidades públicas andaluzas, así como talleres a la comunidad universitaria.

Para llegar al conjunto de la ciudadanía, como hemos visto en otras experiencias, dotarse de una estrategia comunicativa es central en los procesos participativos. Ruedas de

<sup>39</sup> Los documentos de recogida de aportaciones se adjuntan como anexos

prensa de los responsables institucionales, envío masivo de correos electrónicos a entidades y organizaciones sociales y la puesta en marcha de la Página Web de la LAPC, fueron las acciones comunicativas que se han mantenido a lo largo de todo el proceso

Cuadro 20. Desarrollo de los encuentros de recogida de aportaciones.

Paso 1.- Introducción y presentación de la jornada por parte de la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado	Paso 2-. Trabajo colectivo en tres momentos
<p>-Principales funciones y competencias de la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado.</p> <p>-Fundamentos básicos de la participación ciudadana. El papel de la participación política en la actualidad. La participación como derecho político. Algunas notas sobre los modelos de gestión y ciudadanía.</p> <p>- El sentido de elaborar una Ley de Participación Ciudadana en Andalucía de forma participada.</p> <p>Propuesta de trabajo en pequeños grupos y posterior puesta en común. Proceso de construcción colectiva donde poder <i>resignificar</i> conceptos de participación ciudadana, a partir de la reflexión en torno a tres cuestiones clave:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Para quiénes (ámbito de la Ley: sujetos de deberes y derechos)</li> <li>2. Para qué una Ley (objeto, objetivos, definiciones, principios)</li> <li>3. Cómo (cauces, mecanismos, herramientas, medidas de fomento).</li> </ol>	<p>Momento 1: Se divide el grupo en subgrupos, donde reflexionarán sobre el para qué, para quiénes y cómo. Las reflexiones se transcriben en una cartulina, para después compartirlas con el resto del grupo.</p> <p>Momento 2: Ya en sesión plenaria, cada grupo expone sus deliberaciones. Es el momento de analizar ideas comunes, consensos y posibles aspectos controvertidos. También se exploran propuestas concretas de acción, sus dificultades para ponerlas en marcha u oportunidades futuras.</p> <p>Momento 3: Debate en torno al resultado del trabajo. Las aportaciones se recogen bajo el compromiso expreso por parte de la Dirección General de devolverlo a las personas participantes. Las propuestas no finalizan con el taller, sino que se pueden realizar más contribuciones a través del espacio web colaborativo de la Consejería.</p>

Fuente: Fernández Martín *et al*, 2013.

La estructura territorial de la Dirección General de Derechos de Ciudadanía, Participación y Voluntariado, se articula a través de las nueve Delegaciones Provinciales (una en cada provincia y dos en la provincia de Cádiz: Almería, Cádiz, Campo de Gibraltar (provincia de Cádiz), Córdoba, Huelva, Granada, Jaén, Málaga y Sevilla). Esto ha permitido

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

que desde cada delegación se articulasen diversas fórmulas de difusión dirigidas a los colectivos y entidades existentes en cada provincia.

Así mismo, desde cada unidad territorial se han diseñado los encuentros de niveles territoriales inferiores (comarcales, distritales y/o sectoriales), que en cada caso se han requerido, manteniendo el mismo método de trabajo.

Cuadro 21. Encuentros celebrados para la recogida de aportaciones al Borrador de la LPCA

Tipo	Lugar	Fecha
Encuentros Provinciales	Huelva	27 de octubre de 2012
	Málaga	21 de noviembre de 2012
	Almería	9 de febrero de 2013
	Granada	12 de enero de 2013
	Córdoba	17 de enero de 2013
	Campo de Gibraltar	25 de enero de 2013
	Jaén	23 de febrero de 2013
	Málaga	22 de febrero de 2013
	Sevilla	20 de Diciembre 2012 20 de Marzo de 2013
Encuentros Comarcales		
Cádiz	Jerez	4 de abril 2013
	Campo de Gibraltar	11 de abril 2013
	Arcos	20 de marzo 2013
	Conil	22 de marzo 2013
	Puerto de santa María	15 de marzo 2013

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Cuadro 21. Encuentros celebrados para la recogida de aportaciones al Borrador de la LPCA  
(Cont.)

Tipo	Lugar	Fecha
Granada	Poniente	21 de febrero 2013
	Costa	14 de febrero 2013
	Guadix, Marquesado y Montes orientales	7 de febrero 2013
	Altiplano Granadino	25 de enero 2013
Huelva	Trigueros	15 de febrero 2013
	Lepe	12 de febrero 2013
	Villanueva de los Castillejos	8 de febrero 2013
	Cortegana	30 de enero 2013
	Zalamea La Real	1 de febrero 2013
	Bollullos del Condado	12 de enero 2013
	Aracena	18 de enero 2013
Málaga	Antequera	16 de enero 2013
	Ronda	12 de marzo 2013
Sevilla	Cazalla de la Sierra	25 de marzo 2013
	Gines	21 de marzo 2013
	Los Palacios	22 de marzo 2013
	Arahal	19 de marzo 2013
	Alcolea del Río	5 de marzo 2013
	Écija	11 de marzo 2013
	Castilblanco de los Arroyos	12 de marzo 2013
	Villamanrique de la Condesa	13 de marzo 2013
	Osuna	14 de marzo 2013
	El Ronquillo	
Encuentros ciudad de Sevilla	Sevilla Este – Torreblanca	11 de marzo 2013
	Polígono Sur	6 de marzo 2013
	San Jerónimo	21 de febrero 2013
	Pino Montano	23 de febrero 2013
	Cerro Amate	25 de febrero 2013

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

**Cuadro 21. Encuentros celebrados para la recogida de aportaciones al Borrador de la LPCA (Cont.)**

Tipo	Lugar	Fecha
Otros eventos		
Taller comarcal democracia local y presupuestos participativos	Cullar Vega, Granada	24 de julio 2013
I Foro Universitario de Participación Ciudadana	Jaén	4 de abril de 2013
Encuentro Intercultural para la elaboración de la Ley Andaluza de Participación Ciudadana		
Seminario CODAPA. Ley Andaluza de Participación Ciudadana	Baeza	9 de marzo de 2013.
Seminario de Organizaciones Sociales de ámbito andaluz, Agentes Económicos y Sociales	Sevilla	15 de Febrero de 2013
Reunión con técnicos de participación de la FAMP	Sevilla	14 de febrero 2013.
Seminario universitario para la recogida de aportaciones a la ley de participación ciudadana Universidad Pablo de Olavide	Sevilla	14 de febrero de 2013
Encuentro con Sindicalistas	Sevilla	19 de marzo de 2013

Fuente: Elaboración propia

**Cuadro 22. Informes recibidos de Organizaciones de la Sociedad Civil de Andalucía**

Manifiesto de la Plataforma de Organizaciones Sociales "Compromiso Social por el Progreso de Andalucía"
Comisión Española de Ayuda al Refugiado - Andalucía Occidental (CEAR)
Grupo de Trabajo Democracia Digital Andalucía (DDA)
Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía (CAVA)
Asociaciones y Colectivos de La Carlota (Jaén)
Grupo Motor de Málaga ciudad
Informe Plataforma del Voluntariado de Córdoba
Foro Andalucía
SAPAME (Salud para le Mente)
Colectivo CRAC – Sevilla
Comisiones Obreras – A (CCOO-A)
UNICEF – A
Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA)

Fuente: Elaboración propia

**Encuentros y talleres colectivos.** La estructura de los talleres de construcción colectiva mencionados anteriormente ha seguido una secuencia de trabajo de acuerdo a los pasos que se reflejan en el cuadro:

**Una primera lectura sobre los contenidos planteados en el proceso de recogida de aportaciones.** A partir de las aportaciones recogidas y de las ponencias recibidas por parte de las organizaciones y colectivos que hemos citado, da como resultado un informe intermedio con los contenidos más relevantes, *Avance de Aportaciones recogidas en el proceso de la LAPC40*, (Anexo Informe Avance). El mismo, recoge las líneas básicas a las que debe responder la Ley: Elaboración de una Ley que se cumpla, Participación Ciudadana Vinculante, Participación Universal, Transparencia y Control, Participación a todos los Niveles, en el ámbito autonómico y en el ámbito local, Participación Transversal, una Ley Abierta y Flexible, Estructuras de Participación en las Administraciones Públicas, Socialización de los Recursos Públicos, Comunicación y Nuevas Tecnologías, Fomento de una Cultura Participativa.

**Fase II.- Elaboración del Documento de Propuestas para el Anteproyecto de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía. Abril-junio 2013.** Los aspectos fundamentales desarrollados en esta segunda fase han sido:

- Sistematización de los datos de participación
- Sistematización de las aportaciones recogidas en los talleres realizados por todo el territorio andaluz.
- Consulta a normativa, documentos y expertos (jurídicos, temáticos)
- Consultas a entidades sociales como “Compromiso Social por el Progreso de Andalucía” (que aúna diferentes entidades sindicales, de cooperación y desarrollo, de mayores, de mujeres, organizaciones del tercer sector, etc.); Andalucía Acoge, Unicef, Democracia Digital de Andalucía y reuniones con otros Centros Directivos de la Junta de Andalucía.

---

<sup>40</sup> Se adjunta como anexo “Informe Avance”

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Sesiones de trabajo interno de análisis y reflexión, por parte del equipo técnico de la

DGDDCCPV.

- Redacción del Documento de Propuestas para el Anteproyecto de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía.

**Datos básicos del proceso de aportaciones para la elaboración de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía.** En el artículo publicado en noviembre de 2013 (Fernández, et. Al, 2013) se incluía la anterior tabla (Tabla 3), que recoge los principales datos de participación registrados en los distintos cauces establecidos para la recogida de aportaciones:

Destacan las cinco mil cuatrocientas cincuenta y una personas que han participado directamente en el debate sobre los contenidos de la Ley, pues por primera vez, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, la elaboración de una Ley ha contado con este índice de participación. Éstas eran provenientes del ámbito universitario, a través de la colaboración de la DGDDCPV con las unidades de voluntariado existentes en las universidades andaluzas; del mundo del voluntariado, de la implicación de distintas asociaciones y organizaciones que han celebrado sus propias reuniones. Además, se han recibido trece informes elaborados por diferentes organizaciones y entidades sociales.

Aparte de las personas inscritas en el 9º Congreso, que trabajaron en los talleres de devolución del Documento de Aportaciones, se refleja en la tabla la participación en actividades organizadas de forma autónoma por grupos ciudadanos que se incorporan al desarrollo del proceso produciendo sus aportaciones en espacios generados por ellos mismos: grupos motores que se crean en algunas provincias, en la provincia de Málaga, o grupos sectoriales, como el Foro Andalucía creado en Granada o el denominado grupo de

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Democracia Digital de Andalucía – DDA, que trabaja sobre las propuestas del uso de las nuevas tecnologías en los procesos de participación ciudadana.

Tabla 4. Resumen Datos de participación

PARTICIPACIÓN COLECTIVA	Nº Actividades	Participantes
1.1. Encuentros y Talleres de Aportaciones		
• Encuentros Territoriales		
1. Encuentros Provinciales	13	1.264
2. Encuentro Comarcales	29	760
3. Encuentro Locales y de Barrio	6	109
• Encuentros Sectoriales		
1. Universitarios	6	308
2. Salud y Discapacidad	5	57
3. Voluntariado	2	103
4. Educación	2	77
5. Exclusión Social	2	17
6. Inmigración / Cooperación	2	23
7. Movimientos Sociales	2	19
8. Organizaciones de Ámbito Andaluz	1	60
9. Sindicatos	1	14
10. Juventud	1	40
11. Consumo	1	15
1.2. Reuniones bilaterales con entidades sociales	119	288
1.3. Otras Jornadas, Foros, Seminarios	29	650
1.4. Grupo de Trabajo Junta de Andalucía	1	13
1.5. Encuentros bilaterales con Centros Directivos	33	136
1.6. Informes de Asociaciones y Colectivos	13	159
1.7. Grupos de Trabajo ciudadanos	5	75
1.8. Congreso Andaluz del Voluntariado y la Participación	1	782
PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL		
2.1. Cuestionarios	474	475
2.2. Otras aportaciones	7	7
TOTALES		5451

Fuente: Fernández Martín *et al*, 2013

La conformación de grupos de trabajo internos de la Junta de Andalucía y las reuniones con otros centros directivos evidenció la necesidad de trabajar con otros



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

departamentos de la administración autonómica, convocando a tal fin dichos espacios para intercambiar y recoger las necesidades y analizar cómo va a incidir la nueva Ley en los respectivos departamentos autonómicos.

**El Documento de Propuestas para el Anteproyecto de Ley Andaluza de Participación Ciudadana (Anexo)** fue presentado públicamente por el Consejero de Administración Local y Relaciones Institucionales y Vicepresidente de la Junta de Andalucía, Diego Valderas Sosa, en Sevilla el 31 de mayo de 2013, en el marco del “9º Congreso Andaluz del Voluntariado y la Participación”<sup>41</sup>. En dicho Congreso, cuyos datos de participación se incluyen en la Tabla 4 y como parte del proceso de devolución de la sistematización de la información, se organizaron áreas de trabajo temáticas en las que se profundizaron distintos aspectos de reflexión obtenidos en la fase anterior.

**Fase III.- Redacción del Anteproyecto de Ley. Julio 2013-julio 2014.** El objetivo perseguido en esta fase es convertir el Documento de Propuestas en Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, y en la misma se dan los siguientes pasos:

- Publicación y difusión en la web del Documento de Aportaciones al Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía.
- Petición a un equipo externo de juristas expertos en Derecho Constitucional para asesorar en el proceso de redacción del Anteproyecto de Ley a partir del Documento de Aportaciones. (Junio 2013-enero 2014)
- Trabajo interno, entre el equipo asesor de la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado y los Servicios jurídicos de la Consejería de

---

<sup>41</sup> El documento está incluido en el libro Caminando hacia una Democracia Participativa (2013). Aparece comentado en el artículo incluido en la misma publicación y citado anteriormente y se adjunta como anexo.

Administración Local y Relaciones Institucionales, a partir de la propuesta de los juristas externos (enero-julio 2014).

- Aprobación por el Consejo de Gobierno del inicio de la tramitación del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía. (29 de julio de 2014) (Anexo Anteproyecto)

Esta fase ha requerido de numerosas reuniones y espacios de trabajo que se han traducido en continuas revisiones del texto para intentar llegar a un consenso respecto a los contenidos que quedarían finalmente recogidos en el Anteproyecto. El cumplimiento de los objetivos metodológicos requería incluir el sentido de las propuestas recogidas y de los consensos alcanzados sin perder la calidad democrática de la metodología aplicada.

Desde el 29 de julio de 2014 hasta el 26 de enero de 2015, se ha vuelto a abrir el debate a la ciudadanía y a las organizaciones sociales, a través de la presentación pública y difusión del Borrador del Anteproyecto: en el mes de octubre se celebraron los “Encuentros de presentación y debate” en las ocho provincias andaluzas, se invitaron a las organizaciones sociales que participaron en la primera fase para que se involucraran en el siguiente paso, con el fin de recoger propuestas y demandas que no se habían incluido en el Borrador, y con el objetivo de que hicieran las alegaciones a través del trámite habilitado.

### ***5.2.3. Sobre los contenidos***

*5.2.3.1. Supuesto 5. El diseño institucional español constriñe la posibilidad de participación política de la ciudadanía en los procesos políticos decisionales.*

**La participación como derecho.** En relación con este aspecto nos planteamos la relación entre participación política y participación ciudadana, elemento central del debate suscitado en relación con la capacidad de incidencia de la ciudadanía en los procesos de decisiones públicas.

La convocatoria a un equipo de juristas externos para el estudio del Documento de Aportaciones y su traducción a texto jurídico, dio como resultado el cuestionamiento de algunos de los contenidos que debían incluirse en la futura Ley, fruto del proceso de recogida de aportaciones ciudadanas.

En primer lugar, el informe aludía a la “complejidad” de la materia que se pretende legislar, por varias razones: primero, por el carácter transversal que se pretende dar al reconocimiento del derecho de participación ciudadana por parte de los poderes públicos de Andalucía, lo cual se traslada a la necesidad de implicar a los distintos niveles de las administraciones públicas andaluzas, teniendo en cuenta las dificultades de la incorporación de la administración local. Segundo, por la relación entre participación ciudadana, transparencia, gobierno abierto y buen gobierno. Hay que tener en cuenta, además, como hemos visto en el “mapeo legislativo”, que la tendencia por parte de las Comunidades Autónomas que están legislando sobre esta materia, apuntan a la integración en un texto único de los tres aspectos mencionados. De hecho, en Andalucía, en el mismo periodo, se trabaja en la elaboración de la Ley de Transparencia, que acabaría aprobándose por el Parlamento Andaluz en el mes de junio de 2014. (Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía).

Por otra parte, los autores del informe destacan el carácter novedoso de lo que en Andalucía se propone en comparación “con el panorama normativo existente, a nivel nacional e internacional”. La referencia al diseño institucional actual, el cual deja muy pocos resquicios efectivos para articular una participación ciudadana de nuevo cuño, supone el principal “hándicap” de lo que se pretendía con la Ley, la vinculación de las propuestas ciudadanas. Por tanto, con el informe presentado por los expertos juristas se cuestiona hasta

qué nivel sería posible normativizar la participación ciudadana desde la propuesta de democracia participativa que se pretende promover por el equipo político en el gobierno.

Anteriormente nos hemos referido a las distintas Sentencias del Tribunal Constitucional, respecto al alcance del artículo 23 de la Constitución Española y cómo la Jurisprudencia del TC interpreta participación como participación política. El enfoque jurídico, por tanto, no reconoce las nuevas formas de participación.

En la Exposición de Motivos del Borrador del Anteproyecto de la Ley se pone de manifiesto esta necesidad de construir un nuevo modelo democrático, que supere las limitaciones de la democracia representativa: “El derecho de participación ciudadana en el marco legal existente aparece subordinado al derecho fundamental a la participación política, como un derecho garantista que ahonda el distanciamiento entre la ciudadanía y los poderes públicos, restringiendo la participación en dos sentidos: por un lado, reconociéndole tal derecho únicamente a aquellas personas con la condición política de ciudadano (incluidas en el censo electoral), excluyendo por tanto a colectivos como niños y niñas o personas extranjeras no regularizadas pero con vecindad administrativa en nuestra Comunidad. Por otro lado, la toma de las decisiones en los poderes públicos corresponde únicamente a sus órganos representativos regulados por la Ley, cuyas facultades de decisión no podrán ser menoscabadas por las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que se habiliten. Ello dificulta reconocer procesos participativos vinculantes, quedando dicha condición de los procesos sujeta a la voluntad de los órganos representativos depositarios de la voluntad popular”.

Más adelante surgen otras limitaciones indicadas por los servicios jurídicos internos de la administración autonómica. Y en concreto, traemos a colación la previsión que se establece en el artículo 14, como uno de aspectos que ha suscitado amplias dudas sobre los

efectos jurídicos de la futura Ley, según la cual, carecen de efecto jurídico las prácticas participativas, garantizando la actuación de los poderes públicos en aquellos casos en los que no se haya establecido un proceso participativo para decidir una política pública determinada, quedando evidente de nuevo la supremacía del modelo representativo y sus órganos de gobierno frente a procesos participativos. El mismo establece: “Artículo 14. Eficacia de los procesos de participación ciudadana. 1. Los procesos de participación ciudadana regulados en la presente Ley no alterarán ni supondrán menoscabo de la capacidad ni responsabilidad del correspondiente ámbito de gobierno, autonómico o local, en la adopción de las decisiones que les corresponden.”

No existe obligación ni previsión sancionadora que obligue a la administración al desarrollo participado de sus políticas, ni a tomar en consideración los resultados de un proceso participativo, lo cual, no afectaría a la validez del acto en cuyo procedimiento esté previsto dicho proceso participativo, aunque sí se ha motivar dicha decisión: Artículo 14.2. En caso de que los resultados derivados de los procesos participativos que se pongan en marcha al amparo de esta Ley no sean asumidos total o parcialmente, el órgano competente para adoptar la decisión estará obligado a motivarla.

Por tanto, esta circunstancia ha provocado que muchas de las alegaciones recibidas, incidieran en este aspecto, que también se refleja en el apartado 4 del mismo artículo: “El cumplimiento de las normas de esta Ley será directamente exigible para hacer efectivos los derechos en ella reconocidos, aunque su omisión o infracción no afectará, en ningún caso, a la validez y eficacia del acto o decisión en cuyo procedimiento se prevea”.

**Avances en el proceso democratizador: El derecho a la participación ciudadana.**

En el borrador de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, en primer lugar, no aparece ningún límite en relación con la edad, para ejercer el derecho a la participación, pues

tal y como se recoge en el Artículo 5. 1. Todas las personas que tengan la condición política de andaluces o andaluzas y quienes tengan vecindad administrativa en Andalucía tienen derecho a participar en el proceso de dirección de los asuntos públicos que sean competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía o de las entidades locales andaluzas, en los términos recogidos en esta Ley.

La única limitación respecto a la edad figura en el Artículo 35. Participación en las Consultas Participativas, “Con carácter general, tendrán derecho a participar en las consultas participativas reguladas en el presente Título todas las personas mayores de 16 años que tengan vecindad administrativa en el ámbito territorial al que se circunscriba la consulta”.

La posibilidad de que las personas mayores de 16 años puedan participar en este tipo de Consultas, supone un avance con respecto a la normativa electoral<sup>42</sup> y a la norma que rige las Consultas Populares Locales en Andalucía<sup>43</sup>, que establecen la edad mínima para ejercer la “participación política” la mayoría de edad que, en el Estado Español se establece a los 18 años.

Por otro lado, el “derecho a participar... de quienes tengan vecindad administrativa”, implica el reconocimiento de dicho derecho a todas las personas que residan en Andalucía y que estén empadronadas en sus respectivos municipios, independientemente de su procedencia y/o nacionalidad.

Así, se pretende avanzar en el reconocimiento de derechos subjetivos de las personas que, por edad o por nacionalidad, ven restringidos sus derechos en diferentes ámbitos. En

---

<sup>42</sup> La Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General establece que “el derecho de sufragio corresponde a los españoles mayores de edad”, esto es, los dieciocho años, según el artículo 12 de la Constitución Española de 1978.

<sup>43</sup> Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía establece en su artículo 15: “Constituyen el cuerpo electoral, que podrá expresar su opinión en la consulta, los vecinos del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la misma, gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales”, esto es, que sean mayores de edad.

este sentido, la finalidad sería, tal y como se expone en el artículo 2, “facilitar la inclusión social de los colectivos desfavorecidos a través de la participación”.

En el mismo artículo 5, recoge el reconocimiento como entidades de participación ciudadana de “Las agrupaciones de personas físicas y/o jurídicas que se conformen como plataformas, movimientos, foros o redes ciudadanas sin personalidad jurídica, incluso las constituidas circunstancialmente, cuya actuación se desarrolle en el territorio andaluz y cumplan los requisitos que se establezca reglamentariamente”. Lo que supone la integración de nuevas formas de organización social emergentes que, aun existiendo con anterioridad, han proliferado más recientemente, en muchos casos desarrolladas al calor del 15M, vinculadas a las mareas blancas (sanidad), verdes (educación), violetas (feminismo), naranja (servicios sociales) Plataforma de Afectados por la Hipoteca, Stop Desahucios (vivienda), etc. que se articulan en torno a movilizaciones conjuntas y comparten determinadas formas de acción colectiva. Se entiende que las nuevas formas de organización requieren de un reconocimiento formal que ampare el conjunto de movilizaciones y acciones que se están produciendo actualmente.

Por último, es necesario destacar la concreción a través de este precepto del Principio de Universalidad, por el que el derecho de participación será “aplicable al conjunto de la ciudadanía” y podrá ser ejercida “directamente o a través de las entidades de participación ciudadana”. Este principio ha levantado algunas controversias, por parte de las organizaciones sociales que han ocupado una posición de interlocución más próxima con las administraciones públicas en los últimos años. En este sentido se han recibido algunas alegaciones que proponen limitar la participación a los colectivos organizados, restringiéndose de esta forma la participación a las personas individualmente consideradas. Se trata, para el equipo de dirección política de un asunto sumamente delicado, pues el

movimiento organizado tiene un peso específico que es necesario considerar, sin embargo, la propuesta de participación abierta y universal es uno de los requerimientos inexcusables para avanzar en el proceso democratizador, como hemos visto en capítulos anteriores.

**Mecanismos y procesos participativos.** A pesar de la complejidad de los procesos en los que los poderes articulan las políticas y las diferentes formas de intervención pública, en el boceto de la Ley se ha intentado hacer una sistematización de diferentes canales que incidan en la capacidad de la ciudadanía en la elaboración, prestación y evaluación de dichas políticas. Así aparecen recogidos, como elementos más sustanciales, los Procesos de Deliberación Participativa, los Presupuestos Participativos y las Consultas Participativas.

Los Procesos de Deliberación Participativa ya se habían planteado en otras normas de participación ciudadana. En concreto en la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, de Guipuzkoa, queda recogida con ciertos matices en el artículo 15 del Anteproyecto de Andalucía, que recoge lo siguiente: “Se denomina proceso de deliberación participativa al contraste de argumentos y motivaciones expuestos en un debate público integrado en un procedimiento de decisión o de formulación y adopción de una política pública en el que se abre un espacio por parte de los órganos competentes de las Administraciones Públicas andaluzas para conocer los intereses, posiciones y propuestas de la ciudadanía”

Se incorpora un cauce que integra la deliberación en los procesos de participación ciudadana. Además, se introduce un instrumento, el Acuerdo Básico Participativo, en el que se determinarán todos los aspectos relativos al desarrollo del proceso participativo, quedando abierta la posibilidad de que las personas interesadas puedan plantear observaciones y sugerencias al mismo, en el caso de que el proceso sea de iniciativa ciudadana.

La participación ciudadana en la elaboración presupuestaria, es otro de los aspectos novedosos que incorpora el Borrador del Anteproyecto de Ley. Andalucía, como ya se ha



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

mencionado, ha sido pionera en el contexto español en el desarrollo de procesos de presupuestos participativos, como ya se indicaba en otro epígrafe anterior. Existe una realidad a la que el Anteproyecto de Ley debe un reconocimiento. Mientras el artículo 21 establece la realización “de procesos de participación ciudadana que contribuyan a la priorización sobre aspectos puntuales del gasto cuya incorporación se prevea efectuar en el anteproyecto de ley del presupuesto de la Comunidad Autónoma para el ejercicio siguiente, con la finalidad de aumentar los cauces e incrementar y mejorar el grado de participación de la ciudadanía en esta materia”, el artículo 22 recoge lo relativo a los procesos de presupuestos participativos en el ámbito local incorporando la definición de los mismos, así como la previsión de determinadas medidas de fomento por parte de la Junta de Andalucía para el desarrollo de los mismos por parte de las entidades locales que se ajusten a los principios de “universalidad” y de “autorreglamentación”, que junto al de “vinculación”, constituyen los pilares del modelo de democracia participativa que se ha venido trabajando por parte del conjunto de municipios andaluces referenciados.

Con respecto a las Consultas Participativas, el modelo que se recoge en el Anteproyecto constituye una novedad en relación al panorama legislativo español. La denominación, apartándose de la denominación de Consultas Populares, que vienen recogidas en los artículos 23 y 24 y responden al desarrollo del artículo 78 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, y que prevén diferentes instrumentos para su realización: audiencias públicas, foros de consulta, paneles y jurados ciudadanos. De forma diferenciada, se recogen las Consultas Participativas, cuyo desarrollo se establece en el Título IV del Anteproyecto de Ley y definidas en el Artículo 33: “1. A los efectos de esta Ley se entiende por consulta participativa, autonómica o local, el instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto el conocimiento de la opinión de un determinado sector o colectivo de la

población, mediante un sistema de votación de contenido no referendario sobre asuntos de interés público que les afecten y que sean de la respectiva competencia autonómica o local”. Es desde este punto de vista, voluntad del equipo promotor de la Ley de Participación Ciudadana garantizar con este mecanismo un régimen singular que permita desarrollar consultas de carácter tanto local como autonómico. En este sentido, se establecen diferencias sobre 1º) la materia objeto de las Consultas Participativas, que debe ser competencia autonómica o local, y en ningún caso se podrán plantear sobre cualquier contenido que exceda de las mismas; 2º) el procedimiento para su realización, incorporando la posibilidad del voto electrónico, o de realizar la consulta en varios días; y 3º) el cuerpo electoral al que se dirige la Consulta Participativa. Mientras que la Ley 2/2001 establece en su artículo 15“...los vecinos del municipio que, al tiempo de la convocatoria de la misma, gocen del derecho de sufragio activo en las elecciones municipales”, es decir las personas incluidas en el Censo Electoral, el Anteproyecto de Ley incluye a las personas mayores de 16 con vecindad administrativa, utilizando para ello, los Padrones Municipales.

**Iniciativa Ciudadana.** El ejercicio de la iniciativa ciudadana, de importancia en la medida en que abre la posibilidad de promover procesos de naturaleza participativa por parte de la ciudadanía, dada la no obligatoriedad de la administración pública y gobiernos a iniciarlos con carácter general. Aparece recogido de forma genérica en el artículo 6, y de forma específica en los diferentes instrumentos de participación que se prevén en el Anteproyecto y con indicación del número de firmas necesarios para su desarrollo: para la proposición de políticas públicas y elaboración de normas (20.000 firmas, 40.000 para el caso de iniciativas reglamentarias), para promover procesos de deliberación participativa (20.000 firmas) y consultas participativas (40.000, en el caso de las Consultas Participativas Autonómicas y con este límite, el número de firmas necesarias para el caso de las Consultas

Participativas Locales, se establece por tramos, a través de una horquilla que va del 3% al 10%, dependiendo del número de habitantes a los que afecte la consulta, según se recoge en el artículo 58). La reducción del número de firmas necesarias para promover la iniciativa ciudadana ha sido un aspecto en el que se ha puesto especial cuidado, con la pretensión de promover la capacidad ciudadana para ejercer su derecho a la participación por las diferentes vías que se establecen.

**Medidas de fomento a la participación.** Como novedad sería destacable un giro de enfoque en lo relativo a los mecanismos de fomento de la participación. Mientras que otras normas similares incorporan básicamente medidas dirigidas a las entidades y organizaciones sociales a través de subvenciones o convenios de colaboración, en el Anteproyecto de Andalucía, se recogen medidas en tres ámbitos principalmente: el ámbito educativo, en la formación a la ciudadanía en general y al personal de las administraciones públicas y en la difusión de los procesos. También se recogen medidas de accesibilidad destinadas a procurar la participación de todas las personas en condiciones de igualdad. Por último, aparecen previstas distintas modalidades de colaboración entre las administraciones autonómica y local, así como con entidades sociales a través de convenios, subvenciones y ayudas públicas.

#### ***5.2.4. Análisis de los actores y relaciones***

*5.2.4.1. Identificación de actores y sus lógicas de acción.* Siguiendo con la propuesta de Dente y Subirats, que planteamos en el capítulo 2, vamos a exponer la identificación de los actores que han intervenido en el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, desde un enfoque dinámico y teniendo en cuenta la complejidad del proceso, es decir, manteniendo el enfoque “multifactorial”. Hemos de tener en cuenta, por tanto, varios aspectos: primero la consideración del carácter colectivo de los

misimos; en segundo lugar, la posición que ocupan en el proceso, y en tercer lugar, las lógicas de acción que les mueven a actuar. Para ello, seguimos la clasificación propuesta por los autores distinguiendo entre actores políticos, actores burocráticos, aquellos que trasladan intereses individuales y los que trasladan intereses colectivos y los expertos.

Desde esta propuesta el actor político está constituido por los representantes electos y con capacidad en la dirección ejecutiva del proceso: la propuesta surge del Acuerdo por Andalucía, suscrita por los dos partidos políticos que conforman el Gobierno Autonómico durante el periodo en que tiene lugar el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley. La lógica de acción, según la propuesta de Dente y Subirats, está basada en la búsqueda de consensos en torno al desarrollo del mismo. La iniciativa surge de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía y se ejecuta a través de la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado, que es el órgano directivo que tiene encomendadas, entre otras, las competencias del fomento de la participación ciudadana:

Artículo 8. Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado.

1. A la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado le corresponden las atribuciones previstas en el artículo 30 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía y, en particular, con carácter transversal, la promoción de los derechos de la ciudadanía, el fomento e impulso de la participación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, la promoción de la acción voluntaria y la relación con la sociedad civil organizada. (Decreto 147/2012, de 5 de junio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales. BOJA núm.15 13/06/2012).

Destaca por otro lado, el carácter transversal que se le atribuye al fomento de la participación ciudadana, por lo que la coordinación con el resto de Consejerías y órganos directivos autonómicos sería uno de los elementos que han marcado la lógica de acción del actor político.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Los actores burocráticos estuvieron constituidos por los técnicos y asesores jurídicos de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales, a los que se les pidió un trabajo coordinado en la fase en la que se requiere la traducción del Documento de Propuestas elaborado a partir de los encuentros ciudadanos mantenidos a texto legal. Por tanto, su lógica de acción vino determinada por su actuación de acuerdo a las leyes y normativa existente en materia de participación ciudadana.

En cuanto a los actores que trasladan intereses individuales, nos encontramos ante un proyecto de carácter político que incide en una nueva forma de relación entre las instituciones y la sociedad civil en su conjunto. No existen intereses patrimoniales y materiales que vayan a ser vulnerados por la puesta en marcha del proceso. Sin embargo, observamos cómo en su desarrollo, abierto a la ciudadanía y concebido de forma universal, algunas de las organizaciones que vienen manteniendo ciertas relaciones directas y una capacidad de interlocución con la institución, pueden ver afectada su posición con el modelo que se pretende desarrollar. En este sentido, destacamos la posición que mantienen las organizaciones sociales que se aúnan en torno a la Plataforma Compromiso Social para el Progreso de Andalucía, constituido por las siguientes organizaciones: Comisiones Obreras de Andalucía-CCOO-A, Unión General de Trabajadores de Andalucía-UGT-A, Confederación de Entidades para la Economía Social de Andalucía (CEPES-A), Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía (CAVA), Federación Andaluza de Consumidores y Amas de Casa (ALANDALUS), Federación de Asociaciones de Consumidores en Acción (FACUA-Andalucía), Unión de Consumidores de Andalucía-UCA/UCE, Comité de entidades Representantes de Personas con discapacidad (CERMI-Andalucía), Federación Andaluza de Asociaciones de la Prensa, Asociación de Progresistas de Andalucía, ATTAC-Andalucía, Plataforma 2015 y más, Confederación Andaluza de

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Asociaciones de Madres y Padres del Alumnado por la Educación Pública (CODAPA), Unión Federal de Policía, Sindicato Unificado de la Policía, Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), Unión de Guardias Civiles de Andalucía, Asociación para la Defensa de la Sanidad Pública de Andalucía- ADSP, Asociación Memoria, Libertad y Cultura Democrática, Coordinadora Girasol, Forum Política Feminista de Andalucía, Coordinadora Andaluza de Organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, (CAONGD), Federación Andaluza de Deporte para Ciegos (FADEC), Federación Andaluza de Cultura para Ciegos (FACUC), Plataforma Andaluza para la Defensa de los Derechos de Mayores, Asociación Primavera Andaluza y APJP Pablo Iglesias. Por otro lado, identificamos como actor que traslada intereses particulares a organizaciones como Andalucía Acoge, Unicef, Red de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (EAPN – A), Comisión de Ayuda al Refugiado (CEAR), Plataforma del Voluntariado, Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA).

La estructura de participación de la que se han dotado los distintos órganos directivos de la Junta de Andalucía, ha venido determinada por la creación de órganos representativos que integran según intereses sectoriales a las diferentes organizaciones que hemos identificado, a través de Consejos de Participación, con representación institucional y social. No cabe duda que trasladan intereses generales, pero mantienen el carácter representativo que se pretende superar en el desarrollo del proceso de elaboración del Anteproyecto incorporando el principio de universalidad del que se partía. Por tanto, lo analizamos desde la clave de las posiciones de interlocución con la Administración que los mismos pueden ver afectada con el impulso del proceso de elaboración del texto y los contenidos resultantes del mismo.

Como actores que trasladan intereses generales, podemos identificar los grupos que se han creado a partir de los Encuentros Provinciales, territoriales o sectoriales celebrados. En ellos, los participantes, aun llegando a través de las diferentes organizaciones sociales principalmente, han actuado en torno a un fin común en relación con algunos de los aspectos de contenido del Anteproyecto de Ley, y que inciden en el ejercicio del Derecho de Participación como un Derecho político, reconocido a todas las personas en Andalucía: Democracia Digital de Andalucía, Grupos motores provinciales creados en el desarrollo del proceso o Foro por la Democracia, son algunos ejemplos de “grupos de los grupos de acción” generados durante el mismo, y desde ésta se determina su lógica de actuación.

Como expertos cabe mencionar a los juristas que prestaron sus servicios en la traducción del texto de recogida de aportaciones (junto a los técnicos de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales), basando su lógica de acción en el conocimiento especializado de los mismos, por su dedicación profesional en la materia que se pretende regular.

#### *5.2.4.2. Análisis relacional: ¿Qué roles han asumido los diferentes actores?*

Entre los roles que Dente y Subirats definen, identificamos: el de director / promotor, el de aliado, el de mediador y el de opositor. A partir de dicha identificación podemos analizar cuáles han sido los problemas centrales que han surgido en el desarrollo del proceso. Claramente identificado con el rol de Director, a partir del cual se desarrolla la puesta en marcha de la propuesta, situamos a la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales de la Junta de Andalucía, mientras que, de forma más particular, identificamos como Promotor a la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado, dependiente de la citada Consejería. La dirección tiene como objetivo cumplir con el programa electoral, y con el Acuerdo por Andalucía, como se ha

expuesto en otro epígrafe de este capítulo, y en ese sentido, responder al conjunto de demandas planteadas por la ciudadanía en el contexto de movilizaciones del 15M, a través de un conjunto de medidas, entre ellas la aprobación de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, tratando de hacerlo a través del mayor consenso posible con los distintos grupos sociales, estructurados a través de asociaciones y organizaciones de la Sociedad Civil, así como de los distintos sectores de la sociedad andaluza.

La lógica del Gobierno se mantiene a través del Acuerdo por Andalucía. Por tanto, entre las medidas a desarrollar incorporadas en el mismo se deduce un reparto de acciones entre las dos fuerzas políticas del Gobierno, y un pacto de respeto mutuo en cada una de sus parcelas: por ejemplo: la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales (IU) desarrolla la Ley de Participación Ciudadana, y Presidencia (PSOE) la de Transparencia. Mientras que se mantiene el Pacto de Gobierno, se da, no sin ciertas dificultades sobre todo en los aspectos de contenido de la Ley, un cierto respeto hacia las respectivas actuaciones. Sin embargo, dependiendo de la fase, y de la posición estructural de los actores, el rol de los socios de gobierno ha podido variar entre aliado / opositor, como decíamos sobre todo, en relación con los elementos de contenido, y por parte de los equipos políticos en sentido estricto, y que se ha dado en lo que se denomina la Comisión de Enlace, que está fuera de la estructura institucional, pero que marca desde el ámbito estrictamente político las acciones a desarrollar por las fuerzas en el gobierno.

En el rol de opositor, igualmente, en ciertos momentos del desarrollo del proceso, ha sido mantenido por el conjunto de organizaciones sociales que hemos identificado anteriormente. Con un fuerte interés, tanto en el proceso, como en los resultados de contenido, tratan de mantener su capacidad representativa estructurada a través de los órganos de participación existentes en los diferentes órganos directivos de la Junta de



Andalucía. Por tanto, el principio de universalidad, o el mantener una participación diferenciada, como representantes de los intereses generales, respecto a la población en general, han constituido uno de los elementos que marcaron su posición de opositor en determinados momentos.

El rol de aliado, lo han mantenido los grupos que se han ido constituyendo a lo largo del desarrollo de los encuentros celebrados. En las distintas fases se han ido negociando los aspectos incorporados por los mismos, en algunos casos únicamente como una forma de reconocimiento que pueda suponer algún gesto a sus demandas incorporadas en el texto (como la mantenida por Radiópolis, de Sevilla, o de Radio Color, de Málaga), por tener en cuenta el avance de los Derechos de ciertos colectivos (Sevilla Acoge, CEAR - Inmigrantes y refugiados, EAPN - Colectivos en Exclusión Social, UNICEF – Infancia) o por lograr incorporar en el texto propuestas provenientes de los mismos (Grupo Motor de Málaga, que incorpora los Presupuestos Participativos, la universalidad o el reconocimiento a las culturas populares como principio, o algunas referencias al uso de las Nuevas Tecnologías planteadas por el grupo Democracia Digital de Andalucía, creado a partir de los Encuentros celebrados).

Como plantean Dente y Subirats (2014), algunos actores se sitúan más bien en defensa de los elementos de contenido y otros los hacen en los elementos de proceso. Así podemos destacar cómo desde la lógica de oposición en la relación entre los actores, las posiciones de éstos se relacionan más con los contenidos que se estaban trabajando que sobre el proceso en sí. Mientras a los aliados, les ha interesado más, aun pudiendo incluir algunas demandas a través de contenidos concretos, la lógica del proceso. En este sentido destacan algunos de los problemas que se han ido dando sobre todo en la formulación del texto, que requirió de múltiples reuniones hasta lograr un consenso con entre las dos fuerzas políticas en el Gobierno en el contexto del Consejo de Viceconsejeros de la Junta de Andalucía

(conocido como el “consejillo”), quienes son los que negocian a ese nivel y trasladan los resultados a los Consejeros, quienes tienen la potestad de aprobar los acuerdos relativos al Anteproyecto de Ley para autorizar su trámite parlamentario.

Las relaciones con el tejido social formal más tradicional han requerido de varias reuniones, donde se han encontrado los representantes del “más alto nivel”, tanto a nivel institucional como social. El propio Consejero, acompañado por su equipo político, se reúne con los Secretarios Generales de los dos Sindicatos más representativos a nivel de Andalucía (CCOO y UGT), además de los representantes de las principales entidades que conforman la plataforma Compromiso Social por el Progreso de Andalucía, que ya hemos enumerado. Más que elementos de proceso, son los elementos de contenido, que contendría la futura Ley la que determina su posición de opositor – aliado, dependiendo del momento en que nos encontremos.

Por otro lado, y tal y como mantienen Dente y Subirats (2014), a los aliados les interesa más los elementos de proceso. Por eso, son los grupos que han venido asistiendo a los encuentros celebrados en el desarrollo del proceso, participando en los mismos en los debates de contenido, pero tomando una posición aliada en cuanto a que han estado contribuyendo al desarrollo del proceso a través de las aportaciones realizadas por los mismos.

#### ***5.2.5. ¿Qué factores han incidido en el resultado final?***

El adelanto electoral en el anterior periodo legislativo de la Comunidad Autónoma Andaluza (2012–2015) interrumpió la tramitación de la Ley de Participación Ciudadana. Consultando los programas electorales de los partidos políticos que habían conformado el Gobierno en ese periodo, encontramos que Izquierda Unida propone “Introducir en el ordenamiento jurídico la democracia participativa como nuevo modelo de relación entre la

ciudadanía y las instituciones públicas”<sup>44</sup>. Por su parte, el Partido Socialista Obrero Español incorpora en su programa lo siguiente: “Culminaremos la tramitación de la Ley de Participación e impulsaremos el desarrollo de los canales en ella contemplados para propiciar la participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones”<sup>45</sup>, y Podemos incluye la democracia participativa como uno de sus ejes de intervención política.

Con la entrada de Podemos y Ciudadanos, el Parlamento Andalúz se abre a cinco fuerzas políticas, además de los anteriores, Partido Socialista Obrero Español, Partido Popular e Izquierda Unida, mantienen representación, pero el panorama hace inviable un gobierno unitario, por lo que finalmente se llega a un pacto político entre PSOE que logra una mayoría simple y Ciudadanos, que apoya la candidatura de la Presidencia de la Junta de Andalucía a favor del PSOE.

En la sesión del 27 de abril de 2016, del Parlamento de Andalucía, se somete a debate el texto del Anteproyecto de Ley fruto del proceso descrito y analizado, y aprobado en Consejo de Gobierno de 29 de julio de 2014, obteniendo como resultado el posicionamiento a favor de Izquierda Unida y de Podemos, en contra de Partido Socialista Obrero Español y Ciudadanos y la abstención del Partido Popular, y por tanto el rechazo por mayoría parlamentaria de asumir el texto de una ley que constituyó un proceso de decisiones sobre una política pública que abría a su vez la posibilidad de incorporar a la ciudadanía en diferentes procesos para la elaboración y ejecución de las futuras políticas públicas en Andalucía.

En 2017 se aprueba el trámite parlamentario para la aprobación de la actual Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, recogida en un texto que, en palabras de la Portavoz del Grupo Parlamentario que había promovido el proceso decisonal iniciado en 2013, “no

---

<sup>44</sup> <http://iuandalucia.org/ley-participacion-ciudadana>

<sup>45</sup> <http://www.psoeandalucia.com/wp-content/uploads/2015/03/Programa-de-Gobierno-2015-PSOE-Andalucia.pdf>. Consultada el 17 de junio de 2015.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

recoge ni las comas” del Borrador que estamos analizando en este trabajo. Queda pendiente para futuras investigaciones el análisis de dicho texto y las implicaciones del mismo en la capacidad de incidencia de la ciudadanía en la elaboración de las políticas públicas.

Entendemos, por los resultados obtenidos en el proceso decisional descrito, la necesidad de un cambio en el diseño institucional para posibilitar una Ley de Participación que responda a las expectativas de la ciudadanía. Pero, más allá de la cobertura legal, las administraciones públicas, pueden promover procesos de democracia participativa por diferentes vías, y establecer canales de participación ciudadana para la “elaboración, prestación y evaluación” de sus políticas públicas tal y como plantea el Estatuto de Autonomía de Andalucía, al margen de la existencia o no de una ley que lo ampare, del mismo modo que lo han hecho las administraciones locales, pioneras en prácticas participativas: desde los Reglamentos de Participación Ciudadana que fueron producto de la presión del movimiento ciudadano organizado en los años 80, hasta el desarrollo de procesos de presupuestos participativos, más acordes con las prácticas emancipadoras propias de los inicios del siglo XXI.

## **PARTE IV: VALORACIÓN DEL TRABAJO Y NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN**

Aportaciones Metodológicas en la Construcción de los Derechos de Ciudadanía:  
La Participación Ciudadana en la Elaboración de las Políticas Públicas.

---

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Como avanzamos en la introducción, con el desarrollo del trabajo tratamos de responder a las preguntas que nos hacíamos al inicio en las que se concretan los objetivos que hemos perseguido. Queremos destacar también la metodología aplicada, basada, por una parte, en un análisis teórico sobre los temas que han constituido nuestro núcleo conceptual, y por otra en la sistematización de las experiencias descritas, en la que queremos destacar el haber formado parte activa en el desarrollo de las mismas, lo cual nos ha permitido la consulta directa a partir del rescate de los materiales y las fuentes producidas en el momento en que se llevaron a la práctica. Todo ello, nos arroja una valoración final y un conjunto de conclusiones que nos abren nuevas vías de investigación y nuevos interrogantes, de los que nos hacemos eco más adelante.

## **1. Valoración del trabajo**

### **Objetivos planteados**

**Objetivo general 1.** Conocer la relación entre democracia, ciudadanía y participación en el contexto de la globalización profundizando en el análisis de la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas.

Conocer en qué medida, el contexto de globalización promueve un tipo de democracia que determina la capacidad de incidencia de la ciudadanía, cuál es el posicionamiento de la Teoría Crítica de los Derechos Humanos en este contexto y qué nos puede aportar en relación con el ejercicio del Derecho de Participación, como piedra angular de una ciudadanía plena.

Destacamos, en relación con el proceso globalizador, dos aspectos. Por un lado, el carácter internacionalista, y por otro, su carácter multidimensional. Del primero entendemos

que no existe lugar en el planeta que pueda escapar de su incidencia en diferentes ámbitos, políticos, sociales, económicos o culturales, incidiendo, desde este punto de vista, en su carácter multidimensional. Para nuestro estudio nos hemos centrado en los aspectos políticos y sociales. Los primeros atañen sobre todo a la posición de los estados en la red de instituciones supranacionales para salvaguardar los intereses económicos que el proceso de desarrollo capitalista genera. En este sentido, el neoliberalismo, como expresión política del proceso actual de acumulación de capital, define esa posición de los estados nacionales, que según Santos (2008), supone una ruptura con el contrato de la modernidad. En relación con el modelo político destaca la supremacía del modelo liberal por el que la democracia se restringe a un procedimiento, tal y como lo definen los principales autores que se posicionan en la defensa de este modelo teórico sobre la democracia actual.

Por otro lado, hemos de tener en cuenta los efectos que el proceso globalizador genera en la forma de vida de las personas y las consecuencias sociales del mismo. Desde las conclusiones aportadas por diferentes informes sobre pobreza, se destaca el aumento de la brecha de desigualdad entre las personas cada vez más ricas, concentrada en una minoría, y las personas más pobres, que constituyen la mayoría. En esta situación, se produce una pérdida paulatina del acceso a los recursos y bienes por parte de las personas que están siendo desprovistas de sus derechos más elementales. Esto incide en la pérdida de capacidad de incidencia en los asuntos que les conciernen, y hemos insistido en la necesidad de recuperar estos derechos perdidos.

La vinculación entre democracia – derechos – desarrollo, nos posicionan con algunas propuestas críticas con el pensamiento dominante que identifica el desarrollo con crecimiento económico, y en este sentido nos detenemos en la propuesta de Desarrollo Humano (Sen) o de Desarrollo a Escala Humana desarrollada por Max Neef y Elizalde, por



la que se consideran la necesidad de tomar el valor de las necesidades humanas en la construcción de una democracia participativa no circunscrita a las necesidades del mercado, así como otras propuestas basadas en la consideración de la Economía Bien Común, el Buen Vivir o las propuestas basadas en el necesario respeto con la naturaleza como las que provienen del EcoFeminismo.

Desde el punto de vista de las prácticas que analizamos en este trabajo, incidimos en la propuesta de los Presupuestos Participativos como un proceso de Democracia Participativa que devuelva a la ciudadanía su capacidad de incidencia en los asuntos públicos. Desde la experiencia de Porto Alegre se inaugura el lema “Otro Mundo es Posible”, y se toma la ciudad como sede del primer Foro Social Mundial, destacando en este sentido la capacidad de estos procesos como elementos de resistencia ante las consecuencias que produce el proceso de globalización capitalista. Por otro lado, desde la explosión del 15M se puso en evidencia no solo la capacidad del movimiento a nivel global, a través del uso de las nuevas tecnologías y de las redes sociales, sino también las causas que han provocado el mismo, que analizamos desde su denuncia a las políticas de la Troika y de otras instancias supranacionales y cómo las decisiones que se están tomando por parte de los estados por encima de la voluntad general de la ciudadanía.

En este marco desde las principales aportaciones en la construcción teórica sobre la democracia es fundamental conocer cómo han evolucionado los debates sobre la misma a lo largo del siglo XX, y cómo la influencia de un tipo de democracia o de otra, determina los diseños institucionales y conforma las distintas modalidades de participación en lo concreto. Si desde el modelo liberal se trata de asegurar un procedimiento con arreglo a unas normas y reglas que garanticen la democracia representativa, desde las posturas republicanas se trata

de recuperar el sentido comunitario y la necesidad de la implicación de la ciudadanía en los asuntos de interés general.

Desde el análisis de los principales debates del siglo XX en relación con ambas formas de democracia, concluimos con la necesidad de encontrar un modelo superador / integrador construido desde las experiencias concretas de participación ciudadana para lograr un acuerdo en relación con la definición de lo que se entiende por Democracia Participativa.

En relación con las prácticas descritas, que hemos tomado como referentes empíricos, entendemos que desde su desarrollo pueden contribuir no solo al debate y extensión de la Democracia Participativa, sino también a su conceptualización, entendiendo que desde la descripción que se ha hecho hemos puesto especial atención a los objetivos perseguidos por las mismas, y en este sentido queremos destacar que principalmente se han debido a un objetivo político basado en la redistribución del poder político a través del empoderamiento ciudadano, no solo en el aspecto propositivo, sino también en las capacidades de control hacia la ejecución de las políticas por parte de los ejecutivos.

Entendemos la superación de este debate como la necesidad de buscar una síntesis entre ambos y alejarnos de aquellas posiciones que los consideran incompatibles. Y desde la idea de profundización, democratización o radicalización de la democracia entendemos la necesidad de combinar los mecanismos de la democracia representativa con los mecanismos de democracia directa que desarrollan las prácticas concretas de democracia participativa y defender éstos últimos como forma de resistencia hacia algunos elementos de la democracia representativa que no permiten la capacidad real de incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos. Además, el análisis de cómo se articulan dichos elementos puede aportarnos claves importantes sobre el avance del proceso democratizador. Las experiencias de Democracia

Participativa que se vienen dando en ámbitos locales y regionales puede ayudar a superar la falta de oportunidades que la determinación impuesta por el proceso globalizador.

La Teoría Crítica nos ha ayudado a entender los Derechos Humanos como la capacidad de las personas en el acceso a los bienes y servicios, superando “la falacia del derecho a tener derechos”. Desde estas posturas destacado la superación de la óptica de los Derechos Humanos, como fueron formulados en la Declaración Universal en 1948, y de la concepción de los mismos desde el punto de vista generacional de los derechos como mantiene el análisis de Marshall (1949). Para ello, nos acogemos a la propuesta de Herrera (2008) desde la que incide en la capacidad de acción de los seres corporales, y desde ésta, nos acogemos a la formulación que el autor hace de la “ontología de la potencia”, desde la que se pone en evidencia el carácter esencialista de los Derechos como algo dado, planteando la necesidad transformadora del ser humano como una obligación que nos exige la tarea de conseguir el derecho a vivir una vida digna. La concepción moderna de los derechos humanos entra por otro lado en contradicción con las formas de vida de millones de personas en el planeta, pues como nos indica la teoría crítica, supone mirar los derechos desde la óptica del discurso dominante propiciado por el desarrollo del sistema capitalista.

El desarrollo de una ciudadanía plena debe incluir la capacidad de las personas de actuar y tomar decisiones sobre los asuntos que afectan a sus vidas. En este sentido corroboramos cómo desde la Teoría Crítica, desde el modelo aportado por Herrera y, desde las aportaciones de Kymlicka y Norman (1996) en relación con el debate sobre la ciudadanía, la profundización democrática es consustancial al desarrollo de los derechos que deben ser asegurados en función de las necesidades de las personas, apartándose ambas posturas del modelo de la elección racional, puesto que ambos parten de la existencia de desigualdades sociales, como elemento estructural condicionante.

La Participación Ciudadana en la elaboración de las políticas públicas ha sido el tema central, el objeto de estudio de esta tesis. Para ello, hemos procurado encontrar un concepto de la misma que nos ayude a centrar nuestro análisis. La participación abarca distintas formas y se puede analizar desde diversos aspectos. Entramos aquí en un terreno polémico, dependiendo del aspecto que queramos destacar. Desde una participación estrictamente política, que entiende la implicación de la ciudadanía en la toma de decisiones y, en este sentido, jurídicamente, se restringe a la capacidad de elegir a nuestros representantes periódicamente, consagrando de esta forma el modelo liberal de la democracia representativa, o como se plantea desde la ciencia política, distinguiendo las formas convencionales de participación (a través del voto, pertenencia a algún partido político) de otras formas no convencionales (acudir a una manifestación, petición de firmas, etc).

Sin embargo, también se detectan otras formas, de participación social o comunitaria que nos implican en otros procesos sociales (desdibujándose así su carácter más político). Llegamos a la conclusión con algunos de los autores examinados de que la participación debe estar al servicio de la ciudadanía, destacando es este sentido, el carácter de control sobre la acción de gobierno, o la implicación en el diseño de las políticas públicas frente a su consideración como algo meramente instrumental y legitimador de ciertas políticas.

Con todo ello, mostramos cómo la Participación en este trabajo se concibe como un derecho humano fundamental entendiéndola como la capacidad de incidencia de las personas sobre el destino de sus vidas desde la posibilidad de tomar decisiones que les afectan y que son generadas en el ámbito público, aspecto fundamental para desarrollar una ciudadanía plena.

En el desarrollo de la práctica profesional y de los estudios e investigaciones realizadas por la doctoranda, los movimientos sociales han sido abordados como un actor

fundamental en los procesos de toma de decisiones. El acercamiento conceptual a los mismos desde los aportes sociológicos nos muestra que, más allá de comportamientos anómicos e irracionales, tal y como fueron explicados inicialmente por los enfoques funcional – estructuralistas, la capacidad de incidencia de los mismos nos remite a la necesidad de analizarlos desde enfoques desarrollados posteriormente. Junto a los aspectos más estructurales (modelos de privación), intervienen otros aspectos de tipo organizativo (enfoque de movilización de recursos), cultural (enfoque interaccionista – simbólico) y político (enfoque de oportunidades políticas), constatando que, a medida que cambian los condicionantes estructurales, se van dan nuevos procesos sociales y van cambiando las formas que estos adoptan. Con más énfasis en su capacidad de movilización, en su estructura organizativa, en la dimensión identitaria o en las diversas formas de protesta que éstos adoptan, el denominador común que queremos destacar es su objetivo para provocar cambios sociales que incidan en la mejora de la calidad de vida de las personas. Son las luchas mantenidas por el movimiento obrero (principios del SXX), por los nuevos movimiento sociales, con su nuevos contenidos y nuevas formas de plantear cambios (feminismo, pacifismo, ecologismo: años 60 y 70), por los Movimientos de Resistencia Global o Movimiento por la Justicia Global, (finales del S XX y principios del XXI), o los más actuales movimientos surgidos a raíz de la actual crisis global, las que nos interesan observar como elementos cristalizadores del descontento de la población ante la pérdida de derechos que el desarrollo del sistema capitalista provoca.

Con el esquema que presentamos al final del capítulo 1 queremos reflejar que los condicionantes estructurales marcados por el proceso globalizador pueden ser cuestionados por los diferentes aspectos que hemos abordado: desde las teorías del desarrollo, con la propuesta de “desarrollo a escala humana”; desde la formulación de la Democracia

Participativa, con las experiencias que incorporan a la ciudadanía en los procesos de decisión; desde la Teoría Crítica de los Derechos Humanos, con la propuesta de la “ontología de la potencia”; desde la participación institucional, desarrollando modelos de participación a través de diversas fórmulas institucionales que avanzan en la incorporación de la ciudadanía en el ámbito de las decisiones; y, desde los movimientos sociales, como actores de acción colectiva que cuestionan con sus luchas el “estatus quo”.

Profundizar en el conocimiento de los procesos de decisión en la elaboración de las políticas públicas, aproximándonos al concepto de participación y a algunas fórmulas, mecanismos y procedimientos habilitados para su ejercicio, aplicados por parte de los gobiernos locales en el estado español.

Hemos iniciado este capítulo haciendo una pequeña crítica al propio concepto. Parece ser que por parte de algunos autores se ha planteado la circunscripción de las políticas públicas al ámbito administrativo–institucional, destacando en este sentido la concepción de “lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. Sin embargo, nos parece fundamental rescatar el sentido político de las mismas, puesto que se conforman una parte de la política, que es la de la acción de gobierno. Por tanto, queremos destacar su carácter eminente político basándonos en la frase “*policy determines politics*” de Lowi (1995), es decir, el conjunto de políticas desarrolladas por los diferentes niveles de gobierno conforma la política general. Desde el recorrido por los diferentes conceptos que nos sugieren los autores consultados, llegamos a la conclusión de que existe un desacuerdo general en cuanto al ámbito que éstas deben incorporar. Mientras algunos las sitúan en la estricta actividad gubernamental - institucional, otros consideran que se trata de un campo que interesa a actores tanto públicos como privados, puesto que nos remiten a problemas de carácter público o generales, y en este sentido puede ser abordado por ambos, remitiéndonos a la idea de la esfera pública

(Genro 2000), que vimos en el capítulo anterior. Entendemos también el carácter de confrontación que las mismas integran, si asumimos el enfoque dinámico más actual que tomamos de la teoría pluralista de Limbdon, frente a los enfoques basados en la teoría de la *public choice*, basada en el análisis coste – beneficio de los actores. Desde este punto de vista, las decisiones que afectan a diferentes actores pueden no ser beneficiosas para todos ellos, de ahí esa confrontación entre los mismos cuando alguno de ellos puede ver en peligro sus intereses.

Nos interesa destacar la acepción que incluye la finalidad de las mismas como mecanismo de distribución de poder (Herrera *et al*, 2005) y nos acogemos por otro lado, al enfoque de derechos, puesto que desde el mismo, nos planteamos la recuperación de lo político frente a lo meramente administrativo y nos sitúa en la lógica de entender la ciudadanía como sujeto de derecho, confluyendo de esta forma con la teoría crítica que adoptamos en el capítulo anterior en un doble sentido: como forma de distribución del poder político y como forma de construcción de una ciudadanía plena.

Por otro lado, nos parece interesante el análisis de Dente y Subirats (2014) cuando enfrentan el enfoque macronegativo al enfoque micropositivo, pues en demasiadas ocasiones se atribuye la escasa capacidad de desarrollo de determinadas políticas a factores de tipo estructural, haciendo imposible la puesta en marcha de mecanismos a escalas más cercanas. En este sentido, decíamos, queremos destacar que la imposibilidad de abrir procesos atribuyéndolo a las limitaciones de los diseños institucionales no justifica la inacción de los gobiernos en escalas micro, acogiéndonos desde este punto de vista al enfoque micropositivo propuesto.

En relación con los actores destacamos la necesidad de adoptar un enfoque relacional necesario para entender las políticas públicas desde un punto de vista dinámico. Hemos

hecho hincapié en cómo actúan los actores movidos por un objetivo determinado por un interés concreto. Pero los intereses pueden cambiar, y, en ese sentido diferenciamos entre objetivos de contenido y objetivos de proceso, incorporando las lógicas de acción que lleva a los diferentes actores a intervenir. Éstas vienen determinadas por la posición que ocupa cada actor en el proceso de elaboración de las políticas: los políticos, basados en el consenso, los técnicos se basan en el papel que deben jugar las leyes, los actores que defienden intereses particulares, en lo que pueden perder, los que defienden intereses colectivos en lo que pueden ganar y los expertos en su conocimiento específico del tema en cuestión. Aplicando los análisis provenientes de la Teoría de Redes Sociales, hemos de tener en cuenta, además, que más allá de estas lógicas “racionales” que hemos apuntado, existen otros condicionamientos más “subjetivos” que determinan las formas de actuar de los actores identificados en diferentes momentos. Nos remitimos en este aspecto a los análisis de Rodríguez Villasante (2006a), para destacar, por un lado, las redes en las que vivimos y en relación con éstas, las relaciones de confianza que existen y que se pueden generar en un proceso determinado. El análisis relacional cobra en este sentido un papel central, como hemos visto en el capítulo sobre la investigación participativa aplicada a los procesos de elaboración de las políticas públicas.

Otro elemento fundamental en el análisis sobre la elaboración de las políticas públicas es el papel que juegan uno de los actores que hemos identificado en el epígrafe anterior, como son los técnicos. La tecnocracia, entendida como el poder de los técnicos – expertos, justificado en su conocimiento especializado, ha constituido un tema central en los estudios politológicos y sociológicos, desde que Weber destacara el papel que desempeña el aparato burocrático en la sociedad moderna. Considerados como “opositores” en muchos de los procesos de elaboración de las políticas públicas, la tecnocracia ha llegado a ser considerada



como una ideología en sí misma, un “ethos penetrante, una visión del mundo” subsumida a la racionalidad (Guiddens, 1990). El aparato burocrático, parte de la racionalidad imperante del modo de producción capitalista y, en este sentido, destacamos el espacio de poder que ocupan los técnicos, al margen tanto de los representantes públicos como de la ciudadanía. Su papel se corresponde con la visión occidental moderna y, desde este punto de vista entra en contradicción con la teoría crítica que defendemos en este trabajo.

Muchas veces se infravalora la necesidad de incorporar a los trabajadores públicos en los procesos de elaboración de determinadas políticas públicas. Sin embargo, como ha quedado dicho, si éstas se sitúan en la acción de gobierno, o lo que es lo mismo en el poder ejecutivo, el papel de los técnicos es fundamental. Ya hemos visto como la tecnocracia imprime a los técnicos un poder fundamental, y hay que tener presente su potencial para “bloquear” los procesos, si entienden que contravienen las normas o leyes en las que basan su lógica de acción, más allá de que se sientan parte, o de que se generen relaciones de confianza que atraigan su complicidad. Por este motivo, veremos como uno de los elementos a tener en cuenta para lograr un desarrollo exitoso de los procesos de elaboración de políticas públicas, es la implicación del personal técnico. Para ello, sería necesario dotarse de una estrategia que incorpore entre otros elementos necesarios, una adecuada información y una formación mínima sobre los procesos que se vayan a implementar, así como su participación activa en los espacios generados en los mismos.

**Objetivo General 2.** Analizar a través de experiencias concretas, cómo se promueven procesos de participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas.

Como contexto de estudio, tomamos las experiencias de Presupuestos Participativos como procesos de elaboración de políticas públicas desde la participación ciudadana a través

de estudios e investigaciones existentes sobre dichos procesos, así como la importancia de aplicar una metodología adecuada para el desarrollo de los mismos.

En este análisis hemos incorporado la necesidad de identificar los elementos necesarios a tener en cuenta en las experiencias de Presupuestos Participativos como procesos de democracia participativa, para la elaboración de políticas públicas. En primer lugar, el reconocimiento de tres generaciones de investigaciones sobre los Presupuestos Participativos nos ofrece un desarrollo de los procesos que ha llevado a diferentes interpretaciones. Una primera etapa en la que se incide en las bonanzas y en los aspectos exitosos de los procesos, destacándolos como una forma innovadora de gestión de los recursos públicos. Una segunda etapa en la que el énfasis se pone en cuáles deben ser los elementos definatorios de las experiencias con el fin de poder replicar los procesos, aplicando un modelo determinado. Y una tercera etapa en la que se ha venido analizando cuál es la relación entre las prácticas de democracia participativa y los mecanismos de democracia representativa, para analizar si se puede llegar a una combinación y, por tanto, a una complementariedad entre ambos, o si los mecanismos de la democracia participativa se articulan de forma subordinada a los mecanismos de la democracia representativa.

Las dificultades en la posibilidad de realizar análisis comparativos entre distintas experiencias han venido dadas, sobre todo, en la diversidad de prácticas existentes, con la puesta en práctica de diferentes modelos que hacen difícil un análisis en este sentido. Frente a algunas experiencias más identificadas con el modelo inicial de Porto Alegre, empiezan a surgir otras prácticas que se van separando del mismo. Y es que como se plantea desde este tipo de experiencias, cada una de ellas ha de adaptar el modelo a las características propias de cada lugar. Lo que nos parece fundamental en este punto es destacar una definición y la

identificación de algunos elementos que definan a las mismas como la concreción de la democracia participativa que se defiende en este trabajo.

A partir de lo anterior, hemos hecho referencia a diferentes definiciones, aunque como plantean algunos de los investigadores consultados, no se trata de definir lo que es o no es el presupuesto participativo. Desde las más genéricas – un proceso por el que la ciudadanía se incorpora al debate sobre el destino de los recursos públicos a otras más específicas, mantenemos que la definición que hagamos se identificará con un modelo determinado de democracia. Por ello, hemos continuado el análisis tratando de encontrar cuáles son los elementos de identificación de las prácticas que han sido analizadas con el objetivo de contrastar si los procesos que hemos tomado como referentes empíricos en este trabajo incorporan dichos elementos <sup>46</sup> y avanzan hacia un modelo de democracia participativa determinado.

También se había planteado destacar la importancia de aplicar una metodología participativa en el desarrollo de las prácticas de participación ciudadana. Para responder a este objetivo, nos centramos en el análisis de las metodologías aplicadas en los procesos de toma de decisiones y en concreto, en las metodologías participativas. Las prácticas participativas las situamos en un campo de conocimiento como es el de la sociología política, en la medida que han de incidir en la capacidad de distribución del poder político, por un lado, y porque incluyen aspectos propios de la sociología relacionados con el cambio social, las relaciones entre las organizaciones sociales y las institucionales, las redes sociales, o

---

46 Voluntad Política; Presencia de Organizaciones Sociales y Ciudadanía; Formación de la ciudadanía y de los funcionarios municipales; Definición clara de las “reglas del juego”; Información accesible a través de todos los medios posibles; Carácter deliberativo; Priorización de necesidades a través de la aplicación de criterios de justicia social; Articulación de necesidades inmediatas con planeación a largo plazo; Existencia de mecanismos que atraigan la participación de los grupos más dominados; Participación universal; Carácter decisorio; Control ciudadano

elementos metodológicos que han sido desarrollados por esta rama de conocimiento para el análisis de la realidad social.

Remitiéndonos a algunos problemas “epistemológicos” que desde la sociología plantean la superación del debate entre estructura y acción social para incidir en la articulación entre ambas perspectivas, destacamos el planteamiento del que parte la investigación participativa cuando sitúa, entre otros, los siguientes elementos:

- Suponen un cambio de paradigma respecto a las técnicas clásicas de investigación social. Lo cual quiere decir que si hasta ahora, desde las ciencias sociales, se habían considerado a las personas como objeto de estudio, al igual que vienen haciendo las ciencias consideradas “puras” o naturales, desde la perspectiva participativa el objeto de estudio, esto es, la población, se convierte en sujeto activo de los procesos de investigación e intervención. Cambia su capacidad de objeto a sujeto, considerándosele protagonista activo de su realidad.

- Ligado a lo anterior, suponen un desafío a lo establecido, dado su carácter transformador. El sujeto no solo es considerado de forma activa, sino que se le considera potencialmente capaz de transformar la realidad en la que actúa.

- Conjuga los saberes de los diferentes actores presentes en el desarrollo de un proceso de intervención. Junto a los actores políticos, legitimados por su representatividad democrática y los técnicos, legitimados por sus saberes técnicos, la ciudadanía está legitimada por sus saberes cotidianos.

Nos hemos referido también a la necesidad de complementar las metodologías participativas con las metodologías cualitativas y cuantitativas. De la misma forma que se ha producido ese enfrentamiento epistemológico, se han venido oponiendo los enfoques distributivos con los enfoques estructurales y prácticos, y ello ha dado lugar a un

enfrentamiento entre los métodos cuantitativos, cualitativos y participativos. La necesidad de profundizar en el análisis de la realidad social incide en la necesidad de procurar una triangulación de las técnicas propias de cada uno de los enfoques citados para lograr una mayor comprensión de los fenómenos sociales, y al mismo tiempo una mayor capacidad de incidencia, aportada por las técnicas propias de las metodologías participativas, de los sujetos sobre la realidad social en la que se halla inmerso.

Desde este planteamiento, destaca la importancia de aplicar una metodología basada en la investigación participativa en los procesos de elaboración participada de las políticas públicas. A partir de las prácticas concretas, junto a los elementos que destacábamos en el punto anterior, concluimos sobre la necesidad de aplicar una metodología que ayude a concretar los principios básicos sobre los cuales estos se han de regir.

Desde esta aproximación a las metodologías participativas hemos realizado una propuesta de aplicación de las mismas a los procesos de elaboración participada de las políticas públicas y, en concreto de los procesos de presupuestos participativos. Partiendo del sentido transformador de los mismos en la construcción de una ciudadanía activa, llegamos a trasladar el esquema articulado en cuatro fases que incluyen negociación inicial, diagnóstico social, plan de acción y ejecución, al esquema a desarrollar en el caso de la elaboración participada del Presupuesto Municipal. En el mismo partimos de los objetivos, que deben estar suficientemente claros para el equipo político responsable de su puesta en marcha, y del equipo técnico metodológico, como punto de inicio de los procesos, teniendo en cuenta, además, como condición previa, el tejido social formal existente con quienes debemos negociar los principales aspectos del proceso de cara a incorporarlos a los mismos desde el inicio. En la segunda fase afrontamos la determinación de las reglas del juego desde la elaboración del autorreglamento, pactada de forma consensuada entre la ciudadanía y

asumida por el equipo político responsable de la puesta en marcha y desarrollo del proceso participativo. A partir de aquí el siguiente paso se articula a través de la formulación de propuestas ciudadanas a partir de las necesidades concretas que serán traducidas a partidas presupuestarias para su inclusión en el Presupuesto Municipal. Como éste es limitado, se deben establecer unos criterios de priorización que permitan la jerarquización de las propuestas por parte de la ciudadanía a través de un mecanismo democrático de toma de decisiones. Y para asegurar el principio de justicia social, se aplicarán unos criterios contruidos a partir de indicadores lo más “objetivos” posible, para poder ajustar la priorización y compensar a los colectivos, sectores de población y zonas menos favorecidas social y económicamente. Una vez establecido el orden de las propuestas, éstas se incluyen en la matriz presupuestaria para su posterior ejecución. Para asegurar el cumplimiento de la ejecución, el control ciudadano se plantea a través de la creación de una comisión de seguimiento que velará por ello. Esta es la síntesis de las fases de la propuesta metodológica que hacemos en este trabajo, para procurar el cumplimiento de los objetivos y requisitos que hemos considerado necesarios desde las investigaciones consultadas y es la que hemos aplicado a las prácticas que aquí se describen y que hemos analizado en el siguiente capítulo.

**Objetivo General 3.** Como tercer objetivo general, hemos planteado verificar nuestra hipótesis a través del análisis de la elaboración participada del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, que hemos tomado como estudio de caso. Nos planteábamos un conjunto de supuestos relacionados con el contexto, con la metodología seguida en el proceso y con los contenidos incorporados en el Anteproyecto, que hemos expuesto en los resultados obtenidos a lo largo del proceso de investigación. Partimos de un ejemplo de elaboración de una política pública, como es el diseño de una Ley, competencia

del Gobierno Andalúz, que posteriormente debe ser debatida y aprobada en el Parlamento, por parte de los representantes institucionales.

Pero, por otro lado, se trata de arbitrar mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas, incluyéndolos en el texto del Anteproyecto como forma de avanzar en el proceso democratizador, como vimos en el apartado de contenidos. Cobra sentido en este punto la combinación de democracia participativa, impulsada desde el ejecutivo, y la democracia representativa, constitutiva de nuestro sistema político.

Se parte del compromiso político expresado en el Pacto por Andalucía suscrito por los dos partidos políticos que conforman el Gobierno de Andalucía en el periodo en el que se desarrolla el proceso de elaboración del Anteproyecto. En relación con la hipótesis planteada, destaca el contexto, en el que se tuvo en cuenta, por un lado las experiencias de Presupuestos Participativos en el territorio andalúz y el desarrollo del 15M, por otro lado, la necesidad planteada por otras administraciones autonómicas de dotarse de leyes de participación ciudadana y de transparencia, destacando el énfasis por parte de los ejecutivos por dar respuesta a las demandas ciudadanas planteadas en este contexto de crisis sistémica (económica, social, política, cultural, de valores, ambiental, etc. ) en el que nos encontramos.

Destacamos como parte fundamental, el proceso llevado a cabo para la recogida de aportaciones, abierto al conjunto de la ciudadanía andaluza y que se saldó con la participación de algo más de cinco mil personas en los diversos encuentros realizados, y que se corresponde con el supuesto efectuado en relación con el proceso y el carácter decisorio del mismo. En relación con los contenidos, por una parte, destacan los avances en el proceso democratizador, pero por otro algunas restricciones legales que hacen difícil el desarrollo de una democracia participativa en el sentido que abordamos en el presente trabajo.

## **Aportaciones de los Antecedentes Empíricos**

Con esta propuesta, aplicada en los procesos de los Presupuestos Participativos de Sevilla y de la provincia de Málaga hemos abordamos la descripción de los mismos para constatar si en ambos casos se han tenido en cuenta las condiciones previas, los requisitos de los procesos y la metodología a seguir. Para ello, hemos seguido un método basado en el análisis cualitativo de los documentos generados en ambos procesos a partir de un conjunto de categorías definidas desde los elementos identificados en las investigaciones sobre Presupuestos Participativos consultadas en el capítulo anterior, que hemos denominado contexto de estudio.

El procedimiento seguido para la descripción de ambas experiencias ha consistido en lo siguiente:

1. Conceptualización de las experiencias de Democracia Participativa a partir de las investigaciones consultadas.
2. Determinación de las categorías de análisis desde los elementos que definen tales experiencias.
3. Revisión de los contenidos de los documentos de las experiencias que hemos tomado como antecedentes empíricos.
4. Clasificación de los contenidos en las categorías de análisis

Hemos descrito las dos experiencias tomando las siguientes categorías de análisis como referentes:



**Cuadro 23. Categorías de análisis procesos de Presupuestos Participativos**

<b>1.- Condiciones previas</b>	1.1.- Voluntad Política 1.2.- Existencia de organizaciones sociales 1.3.- Implicación de los trabajadores públicos
<b>2.- Requisitos</b>	2.1.- Autorreglamentación 2.2.- Vinculación 2.3.- Universalidad 2.4.- Deliberación 2.5.- Justicia social 2.6.- Control ciudadano
<b>3.- Metodología</b>	3.1.- División Territorial 3.2.- Aplicación de Principios Básicos como requisitos y articulación a través de fases en el ciclo de los procesos 3.3.- Elementos transversales: formación, difusión y trabajo sectorial

Fuente: Elaboración propia

Partiendo de dos experiencias desarrolladas en dos ámbitos territoriales diferentes, el local en el caso de Sevilla y el provincial en el caso de Málaga. A pesar de constituir dos casos diferenciados en cuanto al ámbito territorial se refiere, en ambos casos, encontramos elementos que nos permiten hacer una conexión entre los modelos desarrollados en los mismos. Es necesario destacar en este sentido, que en Sevilla el proceso se articula a través del debate sobre el Presupuesto Municipal del Ayuntamiento de Sevilla, mientras que en Málaga el papel de la Diputación ha consistido en el apoyo a los municipios de la provincia menores de 20.000 habitantes que pongan en marcha los procesos a nivel local. En este sentido, destacábamos cómo en la provincia gracias al apoyo aportado han podido iniciarse unas veinte experiencias. No analizamos el desarrollo de cada una de ellas, sino el papel que

ha jugado la Diputación en el refuerzo de los elementos que hemos categorizado, expresado en elementos aislados de las experiencias locales.

***Sobre las condiciones previas.*** En los dos casos han sido los equipos de gobierno de las respectivas administraciones quienes han planteado el desarrollo de las experiencias partiendo de objetivos políticos claros. Ambos han estado guiados por la percepción de la desafección política por parte de la ciudadanía y por la necesidad de dotar a la misma de capacidades y herramientas suficientes para lograr empoderamiento necesario para la transformación social. Por ello, destacamos en el primer caso, cómo se asumieron como principios los desarrollados en la experiencia de Porto Alegre. Desde el desarrollo de los Presupuestos Participativos de Sevilla y de otras localidades que tuvieron lugar en el mismo periodo, se sentaron las bases de los Principios que fueron integrados en la Declaración de Málaga de 2007 y que fueron retomados en la Declaración de Antequera de 2008. Estos son continuados por las localidades adscritas a la Red Estatal de Municipios por la Democracia Participativa y en concreto fueron asumidos por la Diputación de Málaga.

**Compromiso Presupuestario.** En ambos casos, se parte de que en la negociación inicial con los responsables políticos quede claro cuánto dinero y para qué cosas se abre el debate presupuestario a la ciudadanía. La diferencia entre Sevilla y los municipios malagueños es fundamental para entender la capacidad financiera de la Administración Local en España. Mientras que Sevilla dispone de un presupuesto cercano a los mil millones de Euros, y puede poner a debate sin mucha dificultad recursos propios, los municipios malagueños, (con una población que varía entre los algo más de 500 habitantes de los municipios de la Serranía de Ronda, a los que cuentan con una población en torno a los 15.000 de la Axarquía), disponen de una menor capacidad de gasto y menor capacidad

competencial, por lo que en muchos casos, las partidas que se han destinado al debate ciudadano corresponden a otros niveles de la administración, autonómica o provincial, de las que dependen muchas inversiones realizadas en los municipios más pequeños. En este sentido, destacábamos que el compromiso en estos casos es indirecto, pues la ejecución depende de otras administraciones. En muchos casos, los ayuntamientos malagueños han puesto a debate recursos propios, como se refleja en la cartografía incluida en el capítulo correspondiente.

***Sobre los requisitos y los principios básicos.*** Entre los Principios Básicos destacan la Vinculación, según la cual, lo que es decidido por parte de la ciudadanía es asumido por los equipos de gobierno; la Universalidad, bajo la fórmula de una persona, un voto, en los espacios de toma de decisiones; la

Autorreglamentación, por la que las normas de la que se dotan los procesos son decididas por la ciudadanía; la Deliberación, a partir de espacios que permitan la puesta en común de necesidades o la búsqueda de estrategias colectivas antes del momento de toma de decisiones; la Justicia Social, a través de mecanismos que permitan primar las propuestas dirigidas a los colectivos, sectores sociales y territoriales con más dificultades sociales y económicas; y el Control ciudadano a través de las comisiones de seguimiento de la ejecución de Presupuesto Municipal.

Todos los principios apuntados han sido recogidos en el caso de Sevilla en el Autorreglamento del proceso. Mientras que los primeros (2004-2005; 2005-2006; 2006-2007 y 2007-2008) fueron renovados anualmente, los dos últimos Autorreglamentos (2008-2010; 2010-2012) recogían que los mismos tuvieran un carácter bianual. En el caso de Málaga los principios que hemos visto se establecieron como requisito para los ayuntamientos que quisieran acceder a la subvención de Diputación para la contratación de

un técnico dinamizador. Por tanto, debían asumirlo en el desarrollo de sus respectivos procesos.

***Sobre la aplicación metodológica.*** Respecto a la aplicación metodológica, en primer lugar, hemos visto la importancia de establecer una distribución territorial para favorecer la participación acercando las estructuras del proceso a todas las zonas y barrios, tanto en Sevilla, como en las localidades malagueñas. En este sentido cabe destacar que la población no es el único factor a tener en cuenta para llevar a cabo esta zonificación. En Sevilla, con una población de 700.000 habitantes, ésta se tomó como un elemento necesario, y así se constituyeron 15 zonas inicialmente que con el desarrollo del proceso se convertirían en 21. En los casos de la provincia de Málaga es la extensión territorial el factor que marca la necesidad de esta distribución, pues a pesar de tratarse de municipios mucho más pequeños en cuanto a población se refiere, sin embargo, era necesario tener en cuenta que existen un conjunto de anejos, pagos, pedanías, etcétera, que aconsejaron establecer zonas diferenciadas para permitir el acceso al proceso de Presupuestos Participativos por parte de las personas residentes en las mismas.

La creación de los Grupos Motores en Sevilla ha sido considerada una innovación metodológica importante respecto a otros procesos previos. En cada zona definida en el proceso se constituyó un grupo motor cuyas funciones que aparecen descritas en el Autorreglamento. En el caso de Málaga los Grupos Motores también fueron tomados como espacios elementales de dinamización de los procesos locales, conformándose en cada uno de ellos un Grupo Motor que asumiría un papel protagonista.

Cuadro 24: Espacios según objetivos de cumplimiento de los principios básicos

<b>Espacios de Participación</b>	<b>Principios Básicos</b>
Grupos Motores	Espacio Ciudadano y Abierto que concibe la participación de forma universal
Comisión de Autorreglamento	Determinación de las reglas del proceso
Asambleas Ciudadanas	Toma de decisiones - Vinculación
Foros de Propuestas (Sevilla) Asambleas de Ida (Málaga)	Espacios Deliberativos
Consejos Ciudadanos	Justicia Social
Comisiones de Seguimiento	Control Ciudadano

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al ciclo del proceso, hemos visto la planificación del mismo a través de la definición de un conjunto de fases metodológicas que van de la negociación inicial al control ciudadano de la ejecución del presupuesto. Por tanto, la metodología en ambos casos incorpora un primer diseño a partir de la aplicación de las fases de la investigación participativa adaptada a los procesos. Ésta incluía la conformación de un conjunto de espacios de participación con diferentes objetivos destinados a concretar los principios básicos que definen los procesos:

En ambos casos, se planteó que el diseño metodológico debía contemplar dichos espacios de participación, atendiendo a una lógica temporal determinada por el ciclo presupuestario. Dado que el presupuesto municipal tiene carácter anual, el ciclo se desarrolla anualmente, según la siguiente secuencia:

1º.- Determinación de las partidas que entran a debate

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- 2º.- Difusión y conformación-renovación de los Grupos Motores
- 3º.- Determinación de las reglas-Autorreglamento
- 4º.- Identificación de Necesidades-Formulación de Propuestas
- 5º.- Puesta en común de Propuestas antes de toma de decisiones-Espacios

deliberativos

- 6º.- Toma de decisiones a través de votación de las propuestas en Asambleas
- 7º.- Aplicación de criterios de justicia social en Consejos Ciudadanos
- 8º.- Inclusión de las Propuestas en el Presupuesto Municipal
- 9º.- Control ciudadano de la ejecución presupuestaria-Comisiones de Seguimiento
- 10º.- Evaluación del proceso para futuras mejoras

En el caso de Sevilla, el diseño y la puesta en marcha del proceso fue ejecutado a través del convenio firmado con CIMAS IEPALA, con la incorporación de un equipo metodológico que trabajó directamente en el desarrollo del proceso. En el caso de Málaga, cada técnico o técnica dinamizadora fueron los responsables de llevar a cabo los procesos de acuerdo con esta metodología con el apoyo del equipo externo, IEPALA, contratado por Diputación para el asesoramiento técnico. En cuanto al diseño, en el proyecto presentado por IEPALA para concurrir a la convocatoria de contratación convocada por Diputación contemplaba cada una de estas fases y espacios. Sin embargo, las diferencias entre la ciudad de Sevilla y las localidades de Málaga contribuyeron a la adaptación del diseño en las localidades más pequeñas.

***Aspectos transversales.*** La formación de los actores de los procesos ha sido considerada un elemento fundamental, hemos visto como en ambos casos se han desarrollado planes de formación adaptados a las necesidades y a los momentos de los mismos. Destacamos también cómo la misma implicación en los procesos respectivos tiene

un carácter eminentemente pedagógico, pero por parte de los equipos responsables, tanto de Diputación de Málaga, como del Ayuntamiento de Sevilla, concibieron la formación como un aspecto clave, como forma de dotar a la ciudadanía de herramientas suficientes para poder acceder a la elaboración del presupuesto municipal. Por otro lado, destacan estos espacios formativos como lugares de encuentro e intercambio entre los grupos motores, en el caso de Sevilla, de las diferentes zonas creadas en la ciudad y, en el caso de Málaga, entre los de los pueblos que estaban desarrollando el proceso. También en estos espacios al haber estado integrado tanto por el personal técnico como por los responsables políticos, contemplan la formación dirigida a todos los actores involucrados.

La difusión se ha considerado como un aspecto clave para hacer llegar toda la información de los procesos al conjunto de la ciudadanía. Junto a las campañas impulsadas institucionalmente, destaca el esfuerzo realizado por los grupos motores de los procesos para cumplir una de las funciones que tienen encomendadas, que es la información y la dinamización del proceso entre los vecinos de sus respectivas zonas. En el caso de Málaga, hemos destacado las campañas de “Comunicación Provocativa”, como formas de comunicación social creadas por los propios grupos motores para promover la implicación vecinal, o la realización de los talleres de vídeo para el mismo fin.

El trabajo sectorial ha de ir desarrollándose de forma complementaria al ciclo del proceso, con el objetivo de ir integrando en el mismo a los sectores con más dificultades para incorporarse a los procesos de elaboración de las políticas públicas por encontrarse más alejados de los espacios de toma de decisiones.

En este sentido destaca el esfuerzo realizado en el proceso de Sevilla, para incorporar a la infancia, a través de la contratación de un grupo especializado de pedagogos y pedagogas que trabajaron en este sentido a través del grupo Laboraforo, participación de niños, niñas,

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

chavales y jóvenes. Por otra parte, destaca la participación activa de la Plataforma 8 de Marzo, no solo visualizando las propuestas y el trabajo dirigido a las mujeres, sino implicando a otras organizaciones de la ciudad que trabajan por la igualdad de género y a mujeres que de forma individual estaban tomando parte del proceso y que se acercan al trabajo organizado de la Plataforma, tal y como hemos descrito en el capítulo de Sevilla. O la del colectivo LGTB, que logra incorporar varias propuestas que serán ejecutadas por diferentes áreas municipales. El trabajo con la población inmigrante se inicia en los últimos años de desarrollo del proceso, a través de la mesa por la Inmigración que se conforma en el Ayuntamiento, con la colaboración de organizaciones como CEAR (Comisión Española de Ayuda al Refugiado) y otras que trabajan en barrios sevillanos donde hay una mayor presencia de población inmigrante. En las Memorias de los Presupuestos Municipales de Sevilla, se recogen las partidas incluidas provenientes de los Presupuestos Participativos, en las que se recogen las diferentes partidas dirigidas a dichos colectivos. Pero más interesante es comprobar cómo muchas partidas destinadas a mejorar los barrios, o a la realización de determinadas actividades, son realizadas por personas pertenecientes a estos sectores de población.

En el caso de Málaga el trabajo sectorial se ha desarrollado fundamentalmente hacia la población juvenil, destacando la conformación de grupos motores de jóvenes en varias experiencias (Alameda, Archidona o Casabermeja). Por otro lado, destaca el trabajo con la infancia desarrollado en otras localidades como forma de implicar a los niños y a las niñas en los procesos, permitiéndose incluso la participación de los mismos como sujetos de pleno derecho, es decir, con la capacidad de poder votar.

En ambas experiencias, el objetivo de inclusión social obliga a desarrollar un trabajo específico en este sentido con los colectivos que tienen más problemas para acercarse a los



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

espacios donde se toman las decisiones, en el que habíamos destacado el derecho a participar, como la piedra angular para el desarrollo de una ciudadanía plena. Además, hemos vinculado este objetivo al Principio de Universalidad, como forma de extender la participación de forma abierta hacia estos sectores sociales.

¿Qué han aportado estos procesos de presupuestos participativos a la Democracia Participativa? En relación con los objetivos de investigación que perseguíamos al inicio de este trabajo, a continuación, establecemos la conexión entre los enfoques y conceptos que hemos trabajado y las dos experiencias descritas

**Cuadro 25. Aportaciones de las experiencias analizadas a los objetivos planteados**

<b>Principales objetivos planteados</b>	<b>Aportaciones desde las experiencias descritas</b>
Conocer en qué medida el contexto global determina la capacidad de incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos	<p>La experiencia de Porto Alegre significó un desafío a los determinantes de la globalización, de ahí la elección de la ciudad como sede del FSM en varios años.</p> <p>Las experiencias descritas se incorporan al Foro de Autoridades Locales que desde la participación de los FSM plantean alternativas institucionales desde lo local, en concreto con la puesta en marcha de los procesos de Presupuestos Participativos que hemos descrito, como forma de avanzar en prácticas de Democracia Participativa.</p>
Conocer cuáles han sido los principales debates habidos en el siglo XX y cuáles son las principales tendencias que en el siglo XXI adoptan las diferentes posiciones teóricas sobre la democracia.	<p>Nos acogemos a la definición de Democracia Participativa como proceso que trata de devolver a la ciudadanía su capacidad de intervenir en los asuntos públicos y desde esta definición se han diseñado los modelos descritos, a partir de la incorporación de los Principios Básicos como requisitos para el desarrollo de los Presupuestos Participativos como prácticas locales que incorporan mecanismos de participación que contribuyen al desarrollo de la Democracia Participativa. Por otro lado, destaca la complementariedad de los mecanismos de Democracia Directa con los mecanismos de la Democracia Representativa.</p>
Conocer cuál es el posicionamiento de la Teoría Crítica de los Derechos Humanos en la realidad actual y qué nos puede aportar en relación con el ejercicio del Derecho de Participación, considerado como un Derecho Humano fundamental que debe implicar a las personas en las decisiones sobre la realidad en la que viven.	<p>Desde la Teoría Crítica se plantea el Principio de Distribución del Poder político a través de la creación de espacios horizontales, lo cual implica un objetivo de carácter político y la aplicación de un método que los concrete a través de espacios de participación ciudadana. Hemos visto en las dos experiencias ambos aspectos referenciados en las categorías de análisis que hemos construido para desarrollar la descripción.</p> <p>La Participación que se pretende, como Derecho Humano a desarrollar, se concibe como un aspecto básico para lograr la ciudadanía plena.</p>

Cuadro 25. Aportaciones de las experiencias analizadas a los objetivos planteados (*Cont.*)

Principales objetivos planteados	Aportaciones desde las experiencias descritas
<p>Procurar un acercamiento al concepto de participación y analizar algunas fórmulas jurídicas habilitadas para su ejercicio, teniendo en cuenta otros mecanismos y procedimientos aplicados por parte de los gobiernos locales en el estado español para procurar una participación más plena por parte de la ciudadanía.</p>	<p>Los presupuestos participativos representan una forma innovadora de participación que trata de superar el modelo determinado institucionalmente, incorporando como elementos: 1.- La vinculación 2.- La universalidad, que desbordan y cuestionan los modelos dominantes. Por otra parte, desde la escalera de la participación en la que destacan distintas formas de participar desde las experiencias que hemos visto, se incorporan todos los escalones: información, consulta, deliberación, toma de decisiones y participación en la gestión.</p>
<p>Realizar un acercamiento al papel que pueden jugar los movimientos sociales y de los principales enfoques para su estudio utilizados desde las ciencias sociales, destacando su papel como actor colectivo que se organiza y utiliza distintas formas de acción y protesta para lograr cambios en el sistema procurando conquistar derechos o restablecer los perdidos y lograr una mayor capacidad de intervención en la realidad social.</p>	<p>La presencia de organizaciones formales en los procesos es una condición previa. En el caso de Sevilla hemos visto cómo en el proceso se han incorporado los grupos organizados de la ciudad y cómo el proceso ha contribuido a su fortalecimiento. Dicho aspecto no ha sido tan evidente en el caso de Málaga, bien porque la diferencia territorial marca diferencias en relación con este aspecto, pues las organizaciones existentes responden a otro carácter menos reivindicativo, considerándose este aspecto como una debilidad en este caso.</p>
<p>Conocer qué entendemos por “políticas públicas” y cómo se ha abordado su estudio desde diferentes enfoques, teniendo en cuenta la idea de complejidad social y entendiendo las políticas públicas como procesos relacionales como enfoque más influyente actualmente, y destacar los Presupuestos Participativos como ejemplos</p>	<p>Los procesos de Presupuestos Participativos descritos suponen la elaboración participada del Presupuesto Municipal. Incluye la visión transversal de las políticas locales al tratar las áreas de gestión de la administración municipal. El enfoque de análisis que hemos tomado incide en la visión relacional de los procesos y en la lógica de la complejidad de la realidad social, donde se ponen en juego intereses diferenciados y muchas veces en conflicto, para lograr una estrategia consensuada que</p>
<p>prácticos de elaboración participada de las políticas públicas, en concreto en el diseño de los presupuestos públicos.</p>	<p>permita la realización del Presupuesto Municipal pactada con la ciudadanía organizada y con el tejido informal.</p>

*Cuadro 25. Aportaciones de las experiencias analizadas a los objetivos planteados (Cont.)*

Principales objetivos planteados	Aportaciones desde las experiencias descritas
Conocer la posición de los técnicos en los procesos de elaboración de las políticas públicas.	En los procesos analizados destaca la incorporación de uno de los aspectos establecidos en la Declaración de Málaga: “poniendo al servicio de los procesos la maquinaria institucional”, lo cual ha significado destacar la visión del papel que pueden jugar los técnicos como facilitadores de los procesos a través de una estrategia de formación – información – implicación a lo largo de su desarrollo.
Destacar la importancia de aplicar una metodología participativa en el desarrollo de las prácticas de participación ciudadana, que permita promover los elementos apuntados desde las diferentes investigaciones señaladas en el punto anterior, y en concreto la investigación participativa, como metodología que en mayor medida puede ayudarnos a la puesta en marcha de dichos procesos.	Hemos centrado la metodología aplicada como uno de los aspectos más destacados de las experiencias descritas. Para ello, partiendo de las Condiciones Previas y de los Principios Básicos hemos descrito cómo en los procesos se ha hecho una adaptación de la investigación participativa a los Presupuestos Participativos. Ello supone la existencia de espacios diferenciados de participación conforme a un cronograma para ir cumpliendo los objetivos de los que se parten, que contemplan los procesos descritos. Por otro lado, destacan como elementos transversales de las metodologías la formación, la difusión y el trabajo sectorial.

Fuente: Elaboración propia

## **Conclusiones del estudio de caso desde la hipótesis planteada**

### ***Sobre el contexto***

Supuesto 1. Las experiencias previas de Presupuestos Participativos en el ámbito local y provincial sugieren la posibilidad de abrir nuevos espacios de participación a nivel autonómico

Hemos planteado el análisis de la elaboración participada del Anteproyecto de Ley como un continuum de las prácticas concretas de democracia participativa a nivel local, y en concreto, de los procesos de Presupuestos Participativos desarrollados en Andalucía. La

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

elaboración del Anteproyecto parte de la propuesta de hacerlo a través de la aplicación de un conjunto de técnicas participativas, y en parte, muchas de las personas que han participado tanto en los Encuentros de Sevilla como de la provincia de Málaga y de otros municipios andaluces con experiencias similares, han participado en los procesos previos desarrollados en sus respectivas localidades. Los principios básicos, como la vinculación, la universalidad, la rendición de cuentas, la justicia social o el control ciudadano están presentes en los debates sobre los contenidos que debe contemplar la Ley. Existe, por tanto, una concepción por parte de la ciudadanía de avanzar en mecanismos de democracia participativa y ésta, en una parte, se debe a la existencia de experiencias previas en el contexto andaluz. Ya hemos descrito las experiencias de Sevilla y Málaga como antecedentes empíricos de nuestra investigación, por lo que no vamos a redundar en ellas, pero sí es necesario destacar otras experiencias desarrolladas en Andalucía, como Las Cabezas de San Juan (Sevilla); Córdoba, Puente Genil (Córdoba), Torreperogil (Jaén) o Algeciras (Cádiz).

Supuesto 2. La propuesta de elaboración del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana parte de la iniciativa del Gobierno autonómico teniendo en cuenta el contexto de movilizaciones surgido a partir del movimiento 15M.

Las movilizaciones del 15M tienen lugar un año antes de constituirse en Gobierno autonómico. El equipo de Gobierno muestra una cierta sensibilidad hacia las demandas del mismo, reflejado en el “Acuerdo por Andalucía” y así se expone en la presentación de los Encuentros celebrados para la recogida de aportaciones, expresando la cercanía política hacia los sectores movilizados y presentando la necesidad de la Ley como una fórmula para avanzar en la capacidad de incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos, respondiendo de esta forma a la demanda de más democracia planteada en las movilizaciones del 15M. Este aspecto se integra en el análisis de oportunidades políticas, que concibe la necesidad de

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

dar respuesta a las reivindicaciones sociales como forma de control del conflicto social. En este sentido, hemos incidido en la propuesta incluida en el Pacto por Andalucía de incidir en los mecanismos de democracia, participación y transparencia demandados por la ciudadanía en las movilizaciones mantenidas por el 15M.

Hemos distinguido entre varios aspectos en relación con el movimiento, como el momento, temporalmente situado entre los procesos que hemos descrito, después de las experiencias de Presupuestos Participativos, y antes del proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley; como la crisis como telón de fondo, hecho que ha incidido rotundamente en la capacidad de las personas en el acceso a los bienes y recursos, y en el sentimiento de pérdida de derechos. Hemos destacado la demanda de una Democracia Participativa por parte del movimiento 15M, y la necesidad de dotar a la ciudadanía de una mayor capacidad de decisión respecto a los asuntos públicos como compromiso del gobierno autonómico que debía plasmarse en la elaboración y los contenidos de la Ley de Participación Ciudadana.

Supuesto 3. Existe un interés político por dotarse de normas de participación ciudadana que contribuyan a la conformación de prácticas de buen gobierno (junto a las leyes de transparencia)

La explosión institucional hacía la elaboración de normas de participación ciudadana toma forma en varias leyes autonómicas que se configuran como elementos básicos para las prácticas de buen gobierno. En parte estas surgen como respuesta a la demanda de transparencia surgida de los movimientos ciudadanos que han explotado en torno al 15M, desarrollado posteriormente en las mareas, que se manifiesta en la protesta contra los recortes que están sufriendo las administraciones públicas combinado con las protestas hacia los

casos de corrupción surgidos en nuestro país. Por tanto, junto a la demanda de más participación se pretende dar respuesta a la necesidad de transparencia de la gestión pública.

### ***Sobre la metodología utilizada en el desarrollo del proceso***

*Elementos de proceso.* Supuesto 4. La elaboración participada del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana es un proceso decisional de políticas públicas.

Quizá sea este el aspecto más destacado en el proceso de elaboración del anteproyecto. Es la primera vez que en Andalucía se aborda la elaboración de un Anteproyecto de Ley a través de una convocatoria abierta al conjunto de la ciudadanía. Y en este punto cobra interés la aplicación de las metodologías participativas aplicadas en el proceso. El territorio, integrado por ocho provincias y la población, ocho millones de habitantes, significan abordar un trabajo de una gran envergadura. Para ello, el apoyo en la estructura provincial de la Dirección General de Derechos de la Ciudadanía, Participación y Voluntariado, ha sido fundamental. En cada provincia, se llevaron a cabo un conjunto de encuentros, provinciales, comarcales y locales, con el fin de abrir el debate de forma descentralizada, además de la realización de encuentros a nivel autonómico, la recepción de informes y aportaciones de diferentes organizaciones sociales o la posibilidad de participar de forma individual a través de un cuestionario en la plataforma web diseñada para el proceso de recogida de aportaciones. Diferenciábamos entre los elementos de contenido y los elementos de proceso, y desde el enfoque al que nos acogemos, el del análisis “multifactorial” y “procesual”, en este punto cobra importancia el desarrollo del proceso desarrollado. Más allá de los resultados cuantitativos relativos al número de participantes o de organizaciones sociales que se fueron involucrando, los resultados obtenidos nos llevan al análisis cualitativo de la forma en que la implicación se ha desarrollado.

***Elementos de contenido.***

Supuesto 5. El diseño institucional español constriñe la posibilidad de participación política de la ciudadanía en los procesos políticos decisionales a partir de la relación entre participación política y participación ciudadana, elemento central del debate suscitado en relación con la capacidad de incidencia de la ciudadanía en los procesos de decisiones públicas.

Partiendo de la “complejidad” de la materia que se pretende legislar, y destacando el carácter transversal que se pretende dar al reconocimiento del derecho de participación ciudadana en los distintos niveles de las administraciones públicas andaluzas. A pesar del carácter novedoso que se le reconoce al texto, la referencia al diseño institucional actual, pone de manifiesto los obstáculos para articular una participación ciudadana de “nuevo cuño”, cuestionándose la posibilidad normativizar la participación ciudadana desde la propuesta de democracia participativa que se pretende promover por el equipo político en el gobierno. El enfoque jurídico, vinculado a las restricciones el diseño institucional, de corte elitista, no toma en cuenta las nuevas formas de participación que se están dando de hecho, que la sociedad cada vez más demanda y que requerirían de una revisión legal en aras de la calidad democrática del sistema político. Por otro lado, la toma de las decisiones en los asuntos públicos corresponde únicamente a sus órganos representativos tal y como establece la Ley, “cuyas facultades de decisión no podrán ser menoscabadas por las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que se habiliten”, lo que dificulta reconocer procesos participativos vinculantes”.

La propuesta de aplicar una metodología participativa en el desarrollo de elaboración del borrador y del Anteproyecto de Ley incide en los “contenidos de proceso” del procedimiento decisional.



Fruto del proceso de participación desarrollado para la elaboración del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, destacamos algunos elementos entendidos como avances en el proceso democratizador, como resultado de los debates y recogidas de propuestas, y de la negociación con los actores que han jugado el rol de “colaborador”. Entre ellos recogemos el tratamiento del derecho a la participación ciudadana de todas y todos los andaluces, sin que aparezca ningún límite en relación con la edad, o la posibilidad de que las personas mayores de 16 años puedan participar en las Consultas Participativas que se establecen en el documento, o el reconocimiento de dicho derecho a todas las personas que residan en Andalucía y que estén empadronadas en sus respectivos municipios, independientemente de su procedencia y/o nacionalidad. Con ambas propuestas, se pretende avanzar en el reconocimiento de derechos subjetivos de los sectores sociales que, por edad o por nacionalidad, ven restringidos sus derechos en diferentes ámbitos.

Otro aspecto novedoso es el reconocimiento como entidades de participación ciudadana de plataformas, movimientos, foros o redes ciudadanas sin personalidad jurídica, o constituidas circunstancialmente. Con esto se está dando reconocimiento a esas nuevas formas de organización emergentes que han proliferado en la última década que se articulan en torno a movilizaciones conjuntas y comparten determinadas formas de acción colectiva, o la incorporación del Principio de Universalidad, por el que el derecho de participación será “aplicable al conjunto de la ciudadanía” y podrá ser ejercida “directamente o a través de las entidades de participación ciudadana”. Entre los instrumentos de participación el Borrador del Anteproyecto recoge: los Procesos de Deliberación Participativa, integrando el elemento deliberativo en los procesos de participación ciudadana, el Acuerdo Básico Participativo, o la participación ciudadana en la elaboración presupuestaria, a nivel autonómico y a nivel

local conforme a los principios de “universalidad” y de “autorreglamentación”, que junto al de “vinculación”, constituyen los pilares del modelo de democracia participativa que se ha venido trabajando por parte del conjunto de municipios andaluces referenciados. También se recogen las Consultas Participativas, como novedad en relación al panorama legislativo español, y prevén diferentes instrumentos: audiencias públicas, foros de consulta, paneles y jurados ciudadanos, de forma diferenciada. La Iniciativa Ciudadana y las Medidas de Fomento a la participación cerrarían la lista de aspectos novedosos que el Borrador recoge y que como se ha dicho constituyen los elementos de contenido elaborados a través del proceso participativo desarrollado.

Tras el trabajo desarrollado encontramos una diferencia fundamental entre las prácticas que hemos analizado como antecedentes empíricos y la experiencia autonómica que hemos tomado como estudio de caso. En los dos primeros, llegamos a la conclusión de que es posible la aplicación del conjunto de indicadores que definen de forma exitosa el desarrollo de las prácticas de participación en las políticas públicas locales a través del análisis de las experiencias de Sevilla y la provincia de Málaga. Sin embargo, el resultado final del proceso de elaboración del Borrador del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, hace difícil la incorporación al mismo de algunos de estos elementos que se habían considerado. El hecho de incorporar una metodología adecuada ha influido en la dimensión dinámica, compleja y procesual de la experiencia, pero los contenidos de proceso, que surgen de la propia forma de abordar la elaboración del Borrador, se ven dificultados por el diseño institucional que acoge al sistema autonómico. A pesar de haber logrado incorporar elementos innovadores que atañen más bien a elementos de gestión, no se logra asumir elementos de un mayor alcance político al entrar en el ámbito legislativo del sistema español. Con ello, nos planteamos algunas cuestiones no resueltas en el

transcurso de la investigación realizada: ¿se puede llegar a incidir desde las políticas públicas, en un sentido micro-positivo a un cambio de mayor alcance? ¿Sería necesaria una revisión del diseño institucional para lograr abrir espacios de participación ciudadana que propicien una incidencia real en la toma de decisiones públicas? o ¿pueden los poderes públicos lograr la participación ciudadana en el diseño de sus políticas a pesar de esta restricción política? ¿Se entendería esto último como un desafío a la lógica del sistema político dominante? Estos son solo algunos interrogantes que nos quedan abiertos y que deberán ser respondidos desde las prácticas concretas a partir de la puesta en marcha de nuevos procesos que traten de incidir en la construcción de una ciudadanía plena a través de una participación real en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

## **2. Nuevas líneas de investigación e intervención**

### **Continuidad de estudios e investigaciones que ahonden en los procesos de elaboración participada de las políticas públicas.**

Cuando se cierra este trabajo, asistimos a un incremento de procesos participativos que se están dando en diferentes lugares a nivel mundial. La publicación de trabajos como el de Sintomer y Alegretti (2015), que recogen diferentes elementos de las experiencias desarrolladas en ciudades de todos los continentes que han ido poniéndose en práctica desde los inicios del siglo XXI, o el de Ganuza (2012) sobre los desafíos en la Globalización de los Presupuestos Participativos, nos sitúan en la pista y en la obligación de seguir profundizando en estudios de estas características. Se percibe por un lado, un creciente interés por parte de los poderes públicos por incorporar la participación de la ciudadanía en la elaboración de sus políticas, y por otro lado, un interés investigador por conocer cómo estos procesos se están desarrollando y qué metodologías aplican, a qué facetas afectan, como impactan en la capacidad de la ciudadanía para incidir en los asuntos públicos, la

tendencia hacia nuevas formas de organización social y de participación ciudadana o hacia cambios en el interior de la administración.

### **Enfoque interdisciplinar**

Dada la multiplicidad de elementos que dichos procesos albergan, el estudio de éstos han de dotarse de un enfoque interdisciplinar que aborden los diferentes aspectos que los mismos incorporan: distribución del poder político, metodologías aplicadas, ampliación de los derechos de ciudadanía, planificación y distribución de los recursos públicos, análisis de los niveles administrativos de gestión, capacidad pedagógica, inclusión de las organizaciones de la sociedad civil, fortalecimiento e incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos, influencia cultural... que han de ser abordados por diferentes disciplinas y áreas de conocimiento.

### **Nuevos procesos participativos en la elaboración de las políticas públicas**

En el contexto del Estado Español, a partir de los resultados de las elecciones municipales de 2015, surgen un conjunto de nuevas experiencias a partir de la conformación de gobiernos locales que tratan de canalizar algunas de las demandas planteadas por el movimiento 15M. Capitales de nuestro país, como Madrid, Barcelona, Valencia, junto a ciudades y pueblos más pequeños, están dibujando un panorama de cambios políticos a nivel local a través de la promoción de procesos participativos para la elaboración de sus políticas. Desde este nuevo escenario, se impone dotarnos de una metodología de análisis e investigación que permita acercarnos a estas realidades y poder establecer estudios rigurosos que permitan analizar en qué sentido se están dando o no posibles cambios y cómo están incidiendo en una nueva conceptualización de la democracia participativa como proponíamos al inicio de nuestro trabajo.

### **Prácticas de carácter integral**

Desde algunas de estas nuevas prácticas, los procesos no se ciñen únicamente a la participación en el debate presupuestario, como marcaron los procesos de Presupuestos Participativos que aquí hemos analizado, sino que abren sus políticas a procesos más amplios tratando de articular presupuesto municipal con otras herramientas de gestión a más largo plazo, como planes estratégicos dirigidos a aplicar en diferentes ámbitos de gestión pública local, o Planes Estratégicos financiados a otros niveles que incorporan la necesidad de contemplar procesos participativos como elemento consustancial al propio desarrollo de futuras estrategias. La promoción de procesos participativos de diferente alcance requiere la existencia de fórmulas que permitan la articulación entre los mismos. Desde este punto de vista creemos necesario analizar aquellas experiencias que avanzan en este sentido y establecer algunas pautas de éxito que puedan ser replicables en otros contextos.

### **Perspectivas a integrar: enfoques de género y de derechos desde “El Derecho a la Ciudad”**

Desde el nuevo paradigma de “El Derecho a la Ciudad” asumido desde organismos internacionales como CGLU (Consejo de Gobiernos Locales Unidos) (CGLU, 2016), se plantea la necesidad de incorporar criterios y mecanismos que ahonden en el desarrollo de una ciudadanía plena entendida como la capacidad de las personas para tomar las decisiones sobre el destino de sus vidas. Así, visualizamos el compromiso asumido por los gobiernos locales en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 entendiendo que “La sostenibilidad no es solo una cuestión ambiental. Está también indisolublemente vinculada a la justicia social, así como al concepto de “derecho a la ciudad”, englobando la sostenibilidad social, los derechos humanos y la democracia. Para situar la sostenibilidad

social en el centro del debate de las políticas públicas y vincularla a un enfoque basado en los derechos.” (CGLU, 2016, p. 41).

La tarea que se desprende, sería investigar cómo ambos enfoques, el de género y el de derechos, como mecanismos que han de promover la capacidad de incidencia de las mujeres y de las personas que se encuentran en posiciones más desfavorecidas económica, social, política y culturalmente, quedan incorporados en las nuevas formas de participación impulsadas a nivel local e impactan con el objetivo de la construcción de una ciudadanía plena a través de criterios medibles y replicables a distintos niveles.

Por último, la innovación social tiene sentido en la medida en que las herramientas impulsadas desde las metodologías participativas que se proponen en este trabajo son apropiadas por los agentes, sectores, organizaciones y por la población local e impacta en un nuevo modelo de organización social y política donde las necesidades son realmente incorporadas en la articulación de las políticas públicas.

Por tanto, son muchos, diversos y variados, los ámbitos en los que desplegar acciones de investigación desde los que nos podamos dotar no solo de metodologías para unificar criterios de análisis y poder establecer comparaciones, sino también para establecer modelos que nos sitúen en el mapa de la participación y nos permitan establecer nuevos caminos para avanzar hacia una democracia participativa.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Aportaciones Metodológicas en la Construcción de los Derechos de Ciudadanía:  
La Participación Ciudadana en la Elaboración de las Políticas Públicas.

---

Virginia Gutiérrez Barbarrusa



- Abramovich, V. (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la Cepal*, 88, 35-50.
- Alberdi, M. R. P. (2012). “Participación en la Comunidad Autónoma Andaluza: (Relectura a partir de la nueva regulación estatutaria y práctica institucional)”. *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, 2(2), 89-112.
- Alberich, T. (2004). *Guía fácil de la participación ciudadana*. Madrid: Dykinson.
- Allegretti, G., y Herzberg, C. (2004). El “retorno de las carabelas”: *los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo*. Amsterdam/Madrid: Transnational Institute/Fundación de Investigaciones Marxistas.
- Allegretti, G., Barragán, V., Chavez, D., García-Leiva, P., Gutiérrez-Barbarrusa, V., Navascués, J., ... y Sanz, J. M (2012). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: Centro de Ediciones de Diputación de Málaga, Proyecto Parlocal.
- Allegretti, G., García Leiva, P., y Paño Yáñez, P. (2012). *Viajando por los presupuestos participativos: buenas prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: CEDMA.
- Almond, G. A., y Verba, S. (2007) [1992]. “La cultura política”. En Batlle, A. *Diez textos básicos de Ciencia Política*. Barcelona: Ariel. Pp. 171-201.
- Arnstein, S. (1969). “La escalera de la participación ciudadana.” *JAIP*, vol. 35. No.4 pp. 216-224.

- Barragán, V. (2009). “Derechos Humanos y prácticas ciudadanas: los presupuestos participativos en Sevilla 2005-2008”. Tesis doctoral. Universidad Pablo de Olavide.
- Barragán, V., Romero, R., y Sanz, J. (2012). “Fundamentos políticos y tipología de los Presupuestos Participativos” en *Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: Acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual docente de la Escuela de Políticas de Participación Local). Proyecto Parlocal. Pp. 235-259.
- Berlin, I., y Hardy, H. (2000). *El poder de las ideas*. Madrid: Espasa-Calpe
- Bottomore, T. B., y García-Puente, J. (1982). *Sociología política*. Madrid: Aguilar.
- Bresser-Pereira, (2007). “Estado y mercado en el nuevo desarrollismo”. *Nueva Sociedad*. Buenos Aires. Nº 210, julio- agosto.
- Brundtland, G. H. (1987). “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común”. *Comisión Brundtland*, New York.
- Cabannes, Y., y Alcaldía Municipal de Porto Alegre (2003) “Programa de Gestión Urbana. Presupuesto participativo y finanzas locales. Documento base”. Seminario de Lanzamiento de la Red URB-AL Nº9. En: Serie: *Cuadernos de Trabajo*, No. 137, Quito.
- Cabannes, Y. (2004a). *Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los objetivos de Desarrollo del Milenio*. Quito: PGU-ALC, UN-HABITAT, UNDP.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Cabannes, Y. (2004b). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales. (72 Frequently Asked Questions About Participatory Budgeting)*. Quito: PGU-ALC, UNHABITAT, UNDP.
- Cabannes, Y. (2014). *Contribuições dos Orçamentos Participativos para a provisão e gestão de serviços básicos Experiências locais e lições aprendidas. Documento de Trabalho. Setembro*. London: IIDE: International Institute for Environment and Development.
- [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/contribuicao\\_orcamentoparticipativofinal3.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/contribuicao_orcamentoparticipativofinal3.pdf) (última consulta 13 de octubre de 2017)
- Canto Chac, M. (2008). “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. *Política y cultura*, (30), 9-37.
- Castells, M. (2016). *De la crisis económica a la crisis política. Una mirada crítica*. Barcelona: Libros de Vanguardia.
- Castells, M. (2015) (1ª Ed. 2012). *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial.
- CGLU (2016). *Cuarto informe mundial sobre la descentralización y la democracia local. Co-creando el futuro urbano. La Agenda de las metrópolis, las ciudades y los territorios. Resumen ejecutivo. GOLD IV*.
- Chambers, R. (1992). “Rural appraisal: Rapid, relaxed, and participatory”. *IDS discussion paper 311*. Brighton: Institute of Development Studies.

- Chávez, D. (2012a). “Polis y Demos. El marco conceptual de la democracia local participativa”. En Falck, A., y Paño, P. *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal). Pp. 23-46.
- Chávez, D. (2012b). “Origen y funcionamiento de los Presupuestos Participativos” en Allegretti (comp). *Estudio comparativo de los presupuestos participativos en República Dominicana, España y Uruguay* Málaga. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal). Pp.49-89.
- CIMAS, R. (2015). *Metodologías participativas: sociopraxis para la creatividad social*. Madrid: Dextra Editorial.
- Constant, B. (1995). “Discurso sobre la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos”. *Revista de Estudios Públicos*, 59, 51-68.
- CopenhaguizeIndex (2013). BicycleFirendlyCities. Disponible en <http://www.copenhaguenize.com/2013/04/copenhaguenize-index-2013-bicycle.html> (última consulta el 13 de septiembre de 2015)
- Coller, X. (2007) (1ª Ed. 2003). *Canón Sociológico*. Madrid: Tecnos.
- Coller, X. (2005). *Cuadernos metodológicos. Estudio de casos*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- CNUMAD. (1992) *Declaración de Río. Río de Janeiro*. Naciones Unidas.  
<http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>. (última consulta el 1 de septiembre de 2017)
- Cunill, N. (2010). “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Pp. 41-72.  
Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533678002> (última consulta el 11 de febrero de 2016)
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Della Porta, D., y Diani, M. (2011). *Los movimientos sociales* (Vol. 4). Madrid: CIS.
- Dente, B., y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Díaz Becerra, M. (2015). “Comunicación para la Democracia Participativa. Los procesos de Presupuestos Participativos en la provincia de Málaga”. Tesis Doctoral. Universidad de Málaga. <https://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/14130>
- Etxezarreta, M. (2001). “Algunos rasgos de la globalización”. En Etxezarreta, M., Fernández Durán, R. y Sáez, M. *Globalización capitalista. Luchas y resistencias*. Barcelona: Virus. Pp. 13-41.
- Estévez, A. M. (2006). “Una genealogía de la tecnocracia”. En Ochoa, H. y Estévez, A. M. (Coord). *El poder de los expertos: Para comprender la tecnocracia*.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Maracaibo. Centro de Estudios de la empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

Falck, A., Lardoeyt, S. H., Morillas, A., Díaz, J., Muñoz, I., Martínez, J. A. C., y Lama, M. (2008). “Primeras experiencias de presupuestos participativos y Escuela de Ciudadanía Solidaria en la provincia de Málaga”. En Recio, J. y Falk, A. (Coord). *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Atrapasueños. Pp 32-52

Fals Borda, O. (1986). “Investigación participativa”. En Fals Borda, O. *Historia doble de la Costa* (Vol. I a IV). Universidad Nacional de Colombia. Banco de la República. El Áncora. Pp. 1976-1988.

FAMSI, RED FAL (s.f.) “Diputación de Málaga, Red Estatal por los Presupuestos Participativos (eds.). *Los Presupuestos Participativos y sus Redes*. Málaga. CEDMA.

Fariñas, M. J. (2000). "De la globalización económica a la globalización del derecho: los nuevos escenarios jurídicos", *Derechos y Libertades: revista del Instituto Bartolomé de las Casas*. 8. Pp. 179-194.

Fernández Buey, F. (2005). *Guía para una globalización alternativa. Otro mundo es posible*. Barcelona: Ediciones B.

Fernández Durán, R. (2001). “Capitalismo Global, resistencias y estrategias del poder”. En Etxezarreta, M., Fernández Durán, R. y Sáez, M. *Globalización capitalista. Luchas y resistencias*. Barcelona: Virus. Pp. 61-142.

Fernández Durán, R. (2010). *El Estado y la conflictividad político-social en el siglo XX: Claves para entender la crisis en el siglo XXI*. Barcelona: Virus.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Fernández Martín, M., de la Rosa Porras, I., Castro Pérez, J. A., Saavedra Jiménez, L., y Gutiérrez Barbarrusa, V. (2013). “La elaboración participada de la Ley Andaluza de Participación Ciudadana”. En *Caminando hacia una Democracia Participativa*. Atrapasueños-Junta de Andalucía.
- Font, J. (2001). “Introducción”. En Font, J.(Coord). *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. Pp. 13-30.
- Font, J., y Blanco, I. (2002). “Participación local. Más allá de la democracia asociativa”. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (290), Pp. 175-200.
- Ford, A. (2007). “Experimentos democráticos: asambleas barriales y presupuesto participativo en Rosario, 2002-2005. Tesis de Doctorado”. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.  
<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1025#.WiLyk7pFzIU>
- Francés, F. (2006). “La Participación ciudadana desde una perspectiva no asociativa y los nuevos mecanismos de innovación democrática local: el caso de los presupuestos participativos y los Foros Ciudadanos”. Tesis doctoral. Universidad de Alicante.  
<https://rua.ua.es/dspace/handle/10045/11014>
- Freire, P. (2005) (1ª Ed. 1970). *Pedagogía del oprimido*. México: Siglo XXI.
- Gambi, M. O. (2007). “Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas”. *Documentos de trabajo N° 11–Diciembre–2007*. INAP. Universidad de Chile.
- Ganuza, E. y Francés, F. (2012). *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate* (Vol. 278). Madrid: CIS.

- Ganuza, E. (2005). “Teoría sociológica y participación: una experiencia de democracia participativa”. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.  
<http://biblioteca.ucm.es/tesis/cps/ucm-t28809.pdf>
- Ganuza, E., y Sintomer, Y. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. París: Editorial. Découverte. Reimpreso: TNI
- García-Leiva, P., Domínguez-Fuentes, J. M., Hombrados, M. I., Palacios, M. S., Marente, E., y Gutierrez, V. (2011). “Evaluación de los presupuestos participativos en la provincia de Málaga”. En M. A. Morillas, M. Fernández y V. Gutierrez. *Democracias participativas y desarrollo local*. Málaga: Atrapasueños. Pp. 978-84.
- Gavilanes, R. V. (2010). “Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187. DOI: <http://dx.doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.433> (última consulta el 15 de septiembre de 2017)
- Genro, T., y Sousa, U. (2000) *El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre*. Barcelona: El Serbal. Patronat Flor de Maig.
- Genro, T. (2000). “Co-gestão: reforma democrática do Estado”. En Fischer, N. B., y Moll, J. *Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo*. Petrópolis: Vozes. Pp. 15-16.
- Giddens, A. (1990). *La teoría social hoy*. Madrid: Alianza.



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Giddens, A. (1991). *Sociología*. Madrid: Alianza Editorial.
- Giddens, A. (2001). *Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positiva de las sociologías comprensivas*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Giner, S. (2010) (1ª Ed. 1996). *Sociología*. Barcelona: Península.
- Goldfrank, B (2006). “Los procesos de presupuesto participativos en América: éxito, fracaso y cambio”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 26 (2), 3-28.
- Gomá, R., y Font, J. (2001). “La democracia local: un mapa de experiencias participativas”. En Brugué, Q., Blanco, I., y Font, J. *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona: Ariel. Pp. 61-76.
- Gudynas, E., y Acosta, A. (2011). “La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa”. *Utopía y praxis latinoamericana*, 16 (53).
- Gudynas, E., y Acosta, A. (2011). La renovación de la crítica al desarrollo y el buen vivir como alternativa. *Utopía y praxis latinoamericana*, 16(53).
- Guerrero, O. (2014). “Prólogo”. En Vicher,(Coord) *El laberinto de la Governance. La gobernanza de los antiguos y la de los modernos*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Gutiérrez, V., Garvín, P., Recio, J., Bastante, M., y Cáceres, E. (2006). “La pedagogía de la decisión”. En J. Recio, V. Gutiérrez y M. Bastante (eds.), *La Pedagogía de la Decisión: Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias participativas. Construyendo ciudadanía/10*. Sevilla: CIMAS / Ayuntamiento de Sevilla. Pp. 131-144.

- Gutiérrez, V. (2008). “En busca de una nueva cultura política. Los Presupuestos Participativos como oportunidad”. En Recio, J., y Falck, A. *Presupuestos participativos: nuevos territorios*. Málaga: Atrapasueños/Diputación de Málaga. Pp. 21-31.
- Gutiérrez, V., Bastante, M., Castro, J. A., y Peláez, C. (2012). “Democracia Participativa y Presupuestos Participativos: acercamiento al debate actual”. En Falck, A., y Paño, P. *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal). Pp. 281-309.
- Gutiérrez, V. (2016). “La Democracia Participativa y su articulación a través de las Prácticas Locales” en Aparicio, P. (Ed.) y Borox, P. y Aparicio, I. (Coord) *Sembrando FuturoCiudadanía, participación y democracia*. Valencia: IETEC/L’UllalEdicions. Pp. 67-79.
- Gutiérrez, V. (2017). Capítulo XIII. “La Democracia Participativa: El proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana de la Región Autónoma de Andalucía, España”. En Zárata, M.A.; Ramírez, M.A. y Martínez, R. *La incidencia de las organizaciones de la Sociedad Civil en las Políticas Públicas del ámbito local. Estudios sobre la región autónoma de Andalucía, España y la Ciudad de México*. Ciudad de México: UNAM. Pp. 243-267.
- Habermas, J. (1994). “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de política deliberativa”. *Agora: Cuaderno de Estudios Políticos Vol. 1, no. 1* (1994), p. 41-50.

- Habermas, J. (1998). “Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia”, en *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Hayek, F. A. (1993). *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza.
- Held, D. (1996). *Modelos de Democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Henríquez, H. O., y Estévez, A. M. (coords.) (2006). *El poder de los expertos: Para comprender la tecnocracia*. Maracaibo: Centro de Estudios de la empresa. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad de Zulia.
- Hernández Ramírez, J., y Manjavacas Ruiz, J. M. (2005). “Presupuestos Participativos y Desarrollo Local. La función mediadora de los técnicos municipales”, disponible en <http://www.presupuestoparticipativo.cl/FORO/wpcontent/uploads/downloads/2012/08/Presupuestos+Participativos+y+Desarrollo+Local+el+rol+de+los+T%C3%A9cnicos+Municipales.pdf> (última consulta, el 11 de mayo de 2016).
- Herrera Flores, J. (2005). *Los Derechos Humanos como productos culturales. Crítica del humanismo abstracto*. Madrid: Libros de La Catarata.
- Herrera Flores, J., Sabariego Gómez, J., Medina Martín, R., Barragán Robles, V., y Lorente Martín, G. (2006). “La democracia en proceso participativo: principios, fundamentos y requisitos”. En Recio, J., Gutiérrez, V. y Bastante, M. (eds.) *La Pedagogía de la Decisión: Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias participativas. Construyendo ciudadanía/10*. Sevilla: CIMAS / Ayuntamiento de Sevilla. Pp. 87-114.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Herrera, J., Barragán, V., Bajo, J. C. L., y Fernández, M, (2007). *Calidad democrática de los presupuestos participativos de Sevilla*. Sevilla: Aula de Derechos Humanos José Carlos Mariátegui, Universidad Pablo de Olavide.
- Herrera Flores, J. (2008). *La reinención de los derechos humanos*. Valencia: Atrapasueños.
- Inglehart, R. (2005). “Modernización y cambio cultural: la persistencia de los valores tradicionales”. *Quaderns de la Mediterrània*, 5, 21-32.
- Isaac, T. T., Namboodiripad, E. M. S., y Franke, R. W. (2004). *Democracia local y desarrollo: campaña popular de planificación descentralizada de Kerala*. Xátiva: Diálogos.
- Katz, C. (2012). *Contrasentidos del neodesarrollismo*. La Haine.
- Kymlicka, W., y Norman, W. (1996). “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”. *Cuadernos del CLAEH*, nº 75, Montevideo, págs. 81-112.
- Lagrutta, C. (2004). *Participação e competição teoria democrática. Em busca de um campo de confluência*. Dissertação de mestrado inédita. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Ledesma, M. P. (1994). “Cuando lleguen los días del cólera. (Movimientos sociales, teoría e historia)”. *Zona abierta*, 69. Pp. 51-120.
- Lowi, T. (2000) [1964]. “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”. En Aguilar, L. (Ed.). *La hechura de las políticas*. México. Miguel Ángel Porrúa. Pp. 89-118.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Macpherson, C. B. (1982) [1977]. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza.
- Macpherson, C. B. (1970). La teoría política del individualismo posesivo: de Hobbes a Locke. *Estudios Sindicales y Cooperativos*, (15-16), 144-146.
- Macpherson, C. B.; Canadian Broadcasting Corporation (1966), *The Real World of Democracy*. Nueva York; Oxford: Oxford University Press.
- Manin, B. (1998): *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza
- Manjavacas, J. M. (2012) “Los Presupuestos Participativos en Sevilla: democracia participativa y estrategias partidistas”. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla.  
<http://www.doctorado.us.es/tesis-doctoral/repositorio-tesis/tesis-2012/details/2/2157>
- Mansbridge, J. (1999). “Everyday Talk in the Deliberative System”, en Stephen Macedo (ed.), *Deliberative Politics. Essays on Democracy and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press.
- Mansbridge, J. (2003). “De la Acción a la Reflexión y de la Reflexión a la Acción”. En Fung, A., y Wright, E. O. *Democracia en profundidad: nuevas formas institucionales de gobierno participativo con poder de decisión*. Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.
- Marshall, T. H., y Bottomore, T. B. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez-Alonso Camps, J. L. (2010). “Las consultas populares municipales: consideraciones sobre el marco normativo y su identificación como referéndum”.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

*Anuario del Gobierno Local 2010*. s. l. Fundación Democracia y Gobierno Local.  
Institut de Dret Públic. Pp. 447-486.

Mateos, A. (2009) “Ciudadanos y participación política”. Recuperando el noviembre de,  
disponible en  
[https://scholar.google.es/scholar?q=Mateos%2C+A.%282009%29%E2%80%9C9C%20Ciudadanos+y+participaci%C3%B3n+pol%C3%ADtica%E2%80%9D.&btnG=&hl=es&as\\_sdt=0%2C5](https://scholar.google.es/scholar?q=Mateos%2C+A.%282009%29%E2%80%9C9C%20Ciudadanos+y+participaci%C3%B3n+pol%C3%ADtica%E2%80%9D.&btnG=&hl=es&as_sdt=0%2C5) (última consulta, el 6 de mayo de 2017).

Max-Neef, M., Elizalde, A., y Hoppenhayn, M. (1993). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y reflexiones*. Montevideo: Nordan Comunidad.

Mead, L. (1986). *Beyond Entitlement. The Social Obligations of Citizenship*. Nueva York: Free Press.

Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., y Behrens, W. W. (1972). *Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la humanidad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Montecinos, E. (2009). “El Presupuesto Participativo en América Latina”.  
¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, (44).

Moreno, I., Hernández-Ramírez, J., Manjavacas, J. M. (2006). “El tercer pilar: Los técnicos municipales en los presupuestos participativos”. En J. Recio, V. Gutiérrez y M. Bastante (eds.), *La Pedagogía de la Decisión: Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias participativas. Construyendo ciudadanía/10*. Sevilla: CIMAS / Ayuntamiento de Sevilla. Pp. 145-164.

- Morillas, A., Fernández, M., Gutiérrez, V., Campos, J., Castro, J. A., Lama, M., y Díaz, J. (2011). Los Presupuestos Participativos en la provincia de Málaga. En M. A. Morillas, M. Fernández y V. Gutierrez, *Democracias participativas y desarrollo local. Oficina de Presupuestos Participativos de la Diputación de Málaga*. Atrapasueños. Pp. 39-90.
- Mouffe, C. (1999) *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Barcelona: Paidós.
- Navarro Yáñez, C. J. (2000). “El sesgo participativo”. *Papers: revista de sociologia*, (61), 11-37.
- Navarro, V. (1998). *Neoliberalismo y Estado del bienestar*. Barcelona: Ariel.
- Navascués, J. (2005). “Vas, propones y votas... ¿Así de fácil? Un año de Presupuestos Participativos en Sevilla”. En J. Recio, V. Gutiérrez y M. Bastante (eds.), *La Pedagogía de la Decisión: Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias participativas. Construyendo ciudadanía/10*. Sevilla: CIMAS / Ayuntamiento de Sevilla. Pp.77-86.
- Navascués, J. (2012). “Los impactos democratizadores de los Presupuestos Participativos”. En Falck, A., y Paño, P. *Democracia participativa y presupuestos participativos: acercamiento y profundización sobre el debate actual*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga (Manual Docente de la Escuela de Políticas de Participación Local, Proyecto Parlocal). Pp. 387-409.
- Neiman, G., y Quaranta G. (2006). “Los estudios de caso en la investigación sociológica”. En Vasilachis, I. (Coordinadora). *Estrategias De Investigación Cualitativas*. Barcelona: Gedisa.

- OIDP (Observatorio Internacional de la Democracia Participativa) (2006). “Buena Práctica en Participación Ciudadana”. (I Distinción del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa). Barcelona: Secretaría Técnica del OIDP. Ajuntament de Barcelona/Red Urbal.
- Olavarria, M. (2007). “Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas”. *Documentos de Trabajo, núm 11*. Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Ortí, A. (1995) [1999]. “La confrontación de modelos y niveles epistemológicos en la génesis e historia de la investigación social”. En Delgado, J.M. y Gutiérrez Fernández, J. (coords.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. (3ª reimp.). Madrid: Síntesis. Pp. 87-99.
- OXFAM (2016). “Una economía al servicio del 1%. Acabar con los privilegios y la concentración para poder frenar la desigualdad extrema”, *Informe 210*, disponible en [https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file\\_attachments/bp210economy-one-percent-tax-havens-180116-es\\_0.pdf](https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp210economy-one-percent-tax-havens-180116-es_0.pdf) (última consulta, el 11 de mayo de 2017).
- Pateman, C. (1970), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pindado, F. (2008). *La participación ciudadana es la vida de las ciudades*. Barcelona: Ediciones del Serbal.



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

PSOE-Andalucía/IULV-CA (2012) “Acuerdo por Andalucía”, en <http://www.izquierda-unida.es/sites/default/files/doc/Acuerdo%20por%20Andaluc%C3%ADa.pdf>

(última consulta, el 30 de julio de 2016)

RAE (Real Academia Española) (2001). *Diccionario de la lengua española*. (22ª edición), disponible en <http://www.rae.es/rae.html> (última consulta, el 11 de abril de 2016).

Ramonet, I. (1998). “Los nuevos amos del mundo”. *Pensamiento crítico vs pensamiento único*. Barcelona: Debate. Pp.116-120.

Ramonet, I. (12 de febrero de 2001). El consenso de Porto Alegre. El País.

Raschke, J. (1994). “Sobre el concepto de movimiento social”. *Zona Abierta*, 69. Pp. 121-134.

Rawls, J. (2012) [1978]. *Teoría de la justicia*. México: Fondo de cultura económica.

Recio, J., Gutiérrez, V., y Bastante, M. (eds.) (2006). *La Pedagogía de la Decisión: Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias participativas. Construyendo ciudadanía/10*. Sevilla: CIMAS/Ayuntamiento de Sevilla.

Recio, J. (Coord). (2008). “Algo está pasando en Europa”. *V Jornadas Internacionales*. Sevilla/Madrid: Ayuntamiento de Sevilla/Iepala.

Recio, J.; Gutiérrez, V., y Blanco, I. (2008). *Manual de los Presupuestos Participativos de Sevilla*. Madrid: Iepala.

Red CIMAS (2015). *Metodologías Participativas. Sociopraxis para la creatividad social*. Madrid: Dextra Editorial.

- Riechmann, J. (1994a). "Hacia un nuevo marco teórico para el estudio de los nuevos movimientos sociales". En Riechman, J. y Fernández Buey (Ed). *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona: Paidós. Pp. 15-45.
- Riechmann, J. (1994b). "Una nueva radicalidad emancipatoria: Las luchas por la supervivencia y la emancipación en el ciclo de protesta post-68. En Riechman, J., y Fernández Buey (Ed). *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*. Barcelona: Paidós. Pp.47-102.
- Rodríguez Villasante, T. (1995) [1999]. "De los movimientos sociales a las metodologías participativas". En Delgado, J.M. y Gutiérrez Fernández, J. (coords.) *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. (3ª reimp.). Madrid: Síntesis. Pp. 399-426.
- Rodríguez Villasante, T., Montañés, M., y Martí, J. (coords.) (2000). *La investigación social participativa: Construyendo Ciudadanía, I*. Mataró: El Viejo Topo.
- Rodríguez Villasante, T. (2002). "Reflexividades socio-práxicas: esquemas metodológicos participativos". En Rodríguez Villasante, T. y Garrido, F.J. (coords) *Metodologías y Presupuestos Participativos. Construyendo Ciudadanía*, 3. Madrid: IEPALA-CIMAS.
- Rodríguez Villasante, Tomás (2004). "Los caminos que creemos estar abriendo...", *Revista Gloobal Hoy*, nº 2, Proyecto "Gloobal-La cooperación internacional en red". Disponible en <http://www.gloobal.info/iepala/gloobal/fichas/ficha.php?id=410&entidad=Informes&html=1> (última consulta el 23 de agosto de 2017).

Rodríguez Villasante, T. (2006a). *Desbordes Creativos: Estrategias y estilos para la transformación social*. Madrid: Catarata.

Rodríguez Villasante, T. (2006b). “Los Retos de las Democracias Participativas”. En J. Recio, V. Gutiérrez y M. Bastante (eds.), *La Pedagogía de la Decisión: Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias participativas*. Construyendo ciudadanía/10. Sevilla: CIMAS/Ayuntamiento de Sevilla. Pp. 5-30.

Rubio, M. (2016). “El Docente como facilitador de la participación en educación primaria”. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla.  
<https://idus.us.es/xmlui/handle/11441/39618>

Ruiz, J. (2013). “Experiencias Sociales y Educativas en los procesos de participación con niños y niñas y jóvenes en la ciudad de Sevilla entre los años 2005/2008”. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla.  
<http://fondosdigitales.us.es/tesis/tesis/2687/experiencias-sociales-y-educativas-en-los-procesos-de-participacion-con-ninas-y-ninos-jovenes-en-la-ciudad-de-sevilla-entre-los-anos-2005/2008>

Ruiz-Morales, J., Valderrama-Hernández, R., Rubio Juárez, M., Limón-Domínguez, D., y Carrasco Calero, J. L. (2006). “La Democracia Participativa: de los presupuestos a los supuestos participativos de la ciudad de Sevilla”. En J. Recio, V. Gutiérrez y M. Bastante (eds.), *La Pedagogía de la Decisión: Aportaciones teóricas y prácticas a la construcción de las Democracias participativas*. Construyendo ciudadanía/10. Sevilla: CIMAS/Ayuntamiento de Sevilla. Pp. 115-130.

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Sader, E. (2009). *El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*, Buenos Aires: Siglo XXI-Clacso coediciones.
- Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina* (Vol. 4). CLACSO.
- Santos, B. S. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo: Ediciones Trilce.
- Santos, B. S. (2008) (2ª Ed.). *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*. Madrid: Sequitur.
- Santos, B. S. (2003). *Democracia y participación: el ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. Barcelona: Editorial Viejo Topo.
- Santos, B. S., y Avritzer, L. (2003). “Introducción: para ampliar el canon democrático”. Lisboa. Centro de Estudos Sociais (CES). Disponible en <http://www.eurozine.com/para-ampliar-o-canone-democratico> (última consulta el 10 de abril de 2017)
- Sartori, G. (2005) [1992]. *Elementos de teoría política*. Madrid: Alianza
- Sen, A. K. (1998). “Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI”. *Cuadernos de economía* (revistas.unal.edu.co), 17 (29). Pp. 73-100.
- Shiva, V. (1988). *La mujer en la naturaleza. Abrazar la vida. Mujer, ecología y supervivencia*. Montevideo: Instituto del Tercer Mundo
- Schumpeter, J. A. (1996) [1942]. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Editorial Folio.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., Allegretti, G., Röcke, A., y Alves, M. L. (2014). “Les budgets participatifs dans le monde, Étude transnationale”. *Dialog Global*, (25).

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

- Sintomer, Y. (2007). “¿Presupuestos participativos como instrumento de transformación?” En Ahedo, I. e Ibarra, P. *Democracia participativa y desarrollo humano*. Madrid: Dykinson. Pp. 203-234.
- Sintomer, Y., Herzberg, C., y A. Röcke. (2008). “Participatory budgeting in europe: potentials and challenges.” *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (1):164-178.
- Sintomer, Y., y Ganuza, E. (2011). *Democracia participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa*. Amsterdam: TNI.
- Stake, R. E. (1998). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Stiglitz, J. E. (2010). *El malestar en la globalización*. Barcelona: Taurus.
- Svampa, M. (2011). Extractivismo neodesarrollista, gobiernos y movimientos sociales en América Latina. *Revista Problèmes de l'Amérique Latine*, 81. Pp. 103-128.
- Taibo, C. (2005). *Movimientos de resistencia frente a la globalización capitalista*. Barcelona: Ediciones B.
- Tejada, A. J. R. y Prados, J. F. (2003). “Escala de acción política no convencional. Análisis de fiabilidad y validez”. *Psicología política*, (26), 41-56.
- Thede, N. (2006). “Derechos Humanos, Nuevas Democracias y Rendición de Cuentas”. En Isunza, E., y Olvera, Alberto J. *Democratización, Rendición de Cuentas y Sociedad Civil: Participación Ciudadana y Control Social*. México: cieras/Universidad Veracruzana/Miguel Ángel Porrúa.

- Tommasoli, M. (2003). *El desarrollo participativo: análisis sociales y lógicas de planificación*. Colección Cooperación y Desarrollo (No. 15). Madrid: IEPALA.
- Torres, J., y Garzón, A. (2009). *La crisis financiera: guía para entenderla y explicarla*. ATTAC.
- Touraine, A. (2009). *La mirada social. Un marco de pensamiento distinto para el siglo XXI*. Barcelona: Paidós.
- Valderrama, R. (2012). “Pedagogía Social y territorio: Participación para innovar en la práctica educativa”. Tesis doctoral. Universidad de Sevilla.  
<http://fondosdigitales.us.es/tesis/tesis/2386/pedagogia-social-y-territorio-participacion-para-innovar-en-la-practica-educativa/>
- Viejo Viñas, R., Costa, M. M., Parés, M., Resende, P. E., y Vilaregut, R. (2009). “La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia”. En Marc Parés i Franzi (coord.) *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*. Barcelona: Ariel. Pp. 29-54.
- Villoria, M. (2002). “Control democrático y transparencia en la evaluación de políticas públicas”. En *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8 - 11 de octubre de 2002.
- Walters, M. (1996). *Globalization*. Londres: Routledge.
- Ziccardi, A. (2007). “Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local”. En José Luis Calva (coord.) *Democracia y gobernabilidad*, México, D. F.: UNAM. Pp. 160-172.

## Referencias Normativas

Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. *Boletín Oficial del Estado*, 29, 2931329424. Recuperada de [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229) (última consulta el 17 de abril de 2015)

Ley Orgánica Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. *Boletín Oficial del Estado*, 20, de 23 de enero de 1980, BOE-A-1980-1564. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-1564consolidado.pdf> (última consulta, el 23 de julio de 2016).

Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. *Boletín Oficial del Estado* (20 de junio de 1985). Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-11672> (última consulta el 23 de julio de 2016)

Ley 2/2001, de 3 de mayo, de regulación de las consultas populares locales en Andalucía *Boletín Oficial Junta de Andalucía* núm. 59 (24 de mayo) y *Boletín Oficial del Estado* núm. 134 (5 de junio de 2001). Recuperada de <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2001/59/2> (última consulta 23 de julio de 2016)

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. *Boletín Oficial de la Junta de Andalucía*, (56), 20. Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2007-5825> (última consulta 20 de junio de 2015)

Virginia Gutiérrez Barbarrusa

Edicto 6374/2009, de 29 de abril de 2009 aprobación a las bases y convocatoria para la concesión de subvenciones a ayuntamientos (municipios menores de 60.000 habitantes), con destino a la "Contratación de personal para la dinamización de procesos de presupuestos participativos". Diputación Provincial de Málaga. Área De Medio Ambiente y Articulación Territorial (7 de mayo de 2009).

Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía. *Boletín Oficial Junta Andalucía* núm.122 (23 de junio de 2010) Recuperada de <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2010/122/1>y *Boletín Oficial del Estado* núm. 174 (19 de julio de 2010). Recuperada de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-11491> (última consulta el 19 de julio 2015).

Decreto 147/2012 de 5 de junio, *por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Local y Relaciones Institucionales*. *Boletín Oficial Junta de Andalucía* núm 115, (13 de junio de 2012). Recuperada de <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2012/115/2>. (última consulta el 30 de octubre de 2015)

Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. *Boletín Oficial Junta de Andalucía* núm. 124 (30 de junio de 2014). <http://www.juntadeandalucia.es/boja/2014/124/1>. (última consulta el 30 de octubre de 2015)

Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2015, de 25 de febrero de 2015. Impugnación de disposiciones autonómicas 5830-2014.Formulada el Gobierno de la Nación en relación con el Decreto del Presidente de la Generalitat de Cataluña 129/2014, de



Virginia Gutiérrez Barbarrusa

27 de septiembre, así como de sus anexos, de convocatoria de la consulta no referendaria sobre el futuro político de Cataluña. Competencias sobre consultas referendarias: nulidad del Decreto autonómico que convoca una consulta referendaria general (STC 31/2015). Boletín Oficial del Estado. núm. 64, (16 de marzo de 2015). [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2833](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-2833). (última consulta 9 de abril de 2015)

Aportaciones Metodológicas en la Construcción de los Derechos de Ciudadanía:  
La Participación Ciudadana en la Elaboración de las Políticas Públicas.

---

Virginia Gutiérrez Barbarrusa